

LES PPRT DANS LE DUNKERQUOIS : DES ARTIFICES D'UNE CONCERTATION OBLIGÉE À LA CONSTRUCTION DE COMPROMIS

Nicolas Grembo, Antoine Le Blanc, Christophe Gibout, Irénée Zwarterook, Iratxe Calvo-Mendieta, Mylène Chambon, Hervé Flanquart, Séverine Frère

▶ **To cite this version:**

Nicolas Grembo, Antoine Le Blanc, Christophe Gibout, Irénée Zwarterook (Dir.). LES PPRT DANS LE DUNKERQUOIS : DES ARTIFICES D'UNE CONCERTATION OBLIGÉE À LA CONSTRUCTION DE COMPROMIS. 2013. halshs-03016964

HAL Id: halshs-03016964
https://shs.hal.science/halshs-03016964

Submitted on 30 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INDUSTRIELLE

2013-08

LA CONCERTATION

LES PPRT DANS LE DUNKERQUOIS : DES ARTIFICES D'UNE CONCERTATION OBLIGÉE À LA CONSTRUCTION DE COMPROMIS

NICOLAS GREMBO
ANTOINE LE BLANC
CHRISTOPHE GIBOUT
IRÉNÉE ZWARTEROOK

FONCSI
Fondation pour une culture de sécurité industrielle

La *Fondation pour une culture de sécurité industrielle* (Foncsi) est une Fondation de Recherche reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 avril 2005. La Foncsi finance des projets de recherche autour des activités à risque, et souhaite favoriser **l'ouverture et le dialogue entre l'ensemble des acteurs** (administrations, associations, collectivités, équipes de recherche, entreprises, organisations syndicales, *etc.*).

L'originalité de sa démarche repose sur **l'interdisciplinarité** de ses travaux, en France et à l'international, ainsi que sur sa volonté affirmée d'**innover et d'anticiper les enjeux de demain**.

La Foncsi s'est fixé quatre missions :

- Faire émerger les nouvelles idées et les pratiques innovantes
- Développer, soutenir et financer la recherche
- Contribuer à l'essor d'une communauté de recherche
- Rendre accessibles les connaissances à l'ensemble du public

Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle
Fondation de Recherche, reconnue d'utilité publique

http://www.foncsi.org/

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

Téléphone : +33 (0) 534 32 32 00
Twitter : @LaFonCSI
Courriel : contact@foncsi.org

Sur la concertation dans la même collection

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

- 2012-09, *La concertation sur les risques industriels : 10 questions*
  Marie-Gabrielle Suraud, octobre 2012
- 2012-08, *L'épreuve de la décision. Le PPRT ou l'art de concilier les enjeux de sécurité et de développement*
  Emmanuel Martinais, juin 2012
- 2012-02, *La démocratie pratique raisonnable, nouveau dispositif de concertation : guide d'aide à la mise en œuvre*
  Odile Piriou et Pierre Lénel, mars 2012
- 2012-01, *La Conférence Riveraine de Feyzin : évaluation d'un dispositif original de concertation sur les risques industriels*
  Odile Piriou et Pierre Lénel, mars 2012
- 2011-05, *Industries à risques technologiques : un enjeu de société à négocier ?*
  Groupe d'échange « Vers un contrat social négocié » de l'Icsi, octobre 2011
- 2011-04, *Les PPRT : où en sommes-nous ? Point de vue des élus*
  Amaris/ Icsi, octobre 2011
- 2010-08, *La Conférence Riveraine de Feyzin : un modèle pratique de démocratie participative*
  Odile Piriou et Pierre Lénel, novembre 2010
- 2010-07, *Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la « concertation »*
  Collectif Irénée Zwarterook, juillet 2010
- 2010-04, *La Conférence Riveraine de Feyzin : conception et mise en place*
  Odile Piriou et Pierre Lénel, mai 2010
- 2010-03, *Le partage social du risque comme impératif de gestion ? Le cas de l'industrie à risque aux portes de Marseille*
  Stephan Castel, Pierrick Cézanne-Bert et Mathieu Leborgne, mai 2010
- 2009-03, *La concertation : changements et questions*
  Marie-Gabrielle Suraud, Françoise Lafaye, Mathieu Leborgne, avril 2009
- 2009-02, *Études de dangers et ouverture au public*
  Groupe d'échange « Ouverture et études de dangers » de l'Icsi, mai 2009

Abstract

Title	PPRT in Dunkirk, France: the context
Keywords	industrial safety, technological risk, public participation, consultation, resilience
Author	Nicolas Grembo, Antoine Le Blanc, Christophe Gibout
Publication date	January 2013

The objective of this research is to reveal and explain, through the difficult implementation of the French new PPRT (Technological Risks Prevention Plan) legislation, the processes of formal and informal dialogues between the various decision makers involved in participatory structures. The research team studies the example of the Dunkirk territory. It aims at proposing recommendations to improve participation practices based on resilience, thanks to particular attention to qualitative data, information circulation, and more nuanced risks perceptions and understanding.

The researchers have followed the evolution of the PPRT in Dunkirk through various participatory structures (mostly the "CLIC") meetings for over a year. However, some actors are disappointed by the CLIC, confronted with a lack of transparency and very little real decision-making power. So the research aims to analyze the decisions taken outside of the consultation structure, mostly between industrialists, State and local administrations and elected officials. The hypothesis is that better information to the local population and stronger participatory processes may lead to more modern risk management practices and to a stronger and more resilient system. This first "*Cahier de la sécurité industrielle*" dedicated to this project introduces the context of the PPRT in the research field, the territory of Dunkirk.

About the authors

Antoine Le Blanc, Associate Professor of geography at the University of Dunkirk, France is the manager of the project presented in this document. His studies are mainly focused on risk perception, public participation and resilience.

Christophe Gibout is a Professor of sociology at the University of Dunkirk, France. His work adresses sociocultural daily practices as well as the public space, in particular in the contemporary city and along coastal spaces.

Nicolas Grembo, is a post-doctoral researcher in geography at the University of Dunkirk, France. He is working on the risk/territory link and public participation.

The three authors of this "*Cahier de la sécurité industrielle* " belong to Irénée Zwarterook, a multidisciplinary research group[1].

To cite this document

Nicolas Grembo, Antoine Le Blanc, Christophe Gibout and Irénée Zwarterook (2013). *PPRT dans le Dunkerquois: vers un territoire plus résilient? Contexte et premiers résultats.* Number 2013-01 of the *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, Foundation for an Industrial Safety Culture, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). Freely available at http://www.FonCSI.org/en/.

[1]The other members of the Irénée Zwarterook research group who participated in this project are: Iratxe Calvo-Mendieta (economy), Mylène Chambon (anthropology), Hervé Flanquart (sociology), Séverine Frère (political sciences).

Résumé

Titre	PPRT dans le Dunkerquois : un état des lieux
Mots-clefs	sécurité industrielle, risques technologiques, concertation, PPRT, résilience
Auteurs	Nicolas Grembo, Antoine Le Blanc, Christophe Gibout
Date de publication	janvier 2013

La difficile mise en place des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) témoigne des jeux d'appréhension et d'(in)compréhension entre les acteurs d'une concertation obligée au travers des Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC). Pour quitter les impasses d'une concertation sur les risques lourde et contestée, ce projet vise à proposer, à partir de l'étude du territoire dunkerquois, un modèle alternatif de concertation prenant appui sur la notion de résilience et ses corollaires opérationnels. Cette nouvelle approche implique d'accorder une attention particulière aux données qualitatives, notamment à l'information et à la concertation informelle. Le suivi des réunions du CLIC et des POA (Personnes et Organismes Associés) et l'analyse de cas d'études localisés très précis permettent de comprendre l'occurrence de difficultés telles la perte de la transparence des informations échangées. Ces analyses et interprétations ont pour objectif, à terme, proposer la mise en œuvre de pratiques plus souples de gestion des risques.

Ce *Cahier de la sécurité industrielle*, premier issu de ce projet de recherche présente le contexte de la concertation sur les PPRT dans le Dunkerquois. Il souligne les obstacles à son bon fonctionnement et la nécessité d'améliorer les pratiques.

À propos des auteurs

Antoine Le Blanc, responsable scientifique des travaux présentés ici, est maître de conférences en géographie à l'Université du Littoral Côte d'Opale (Dunkerque). Au sein du laboratoire TVES (EA 4477), il travaille principalement sur la perception des risques, sur la concertation, et sur la résilience.

Christophe Gibout est professeur des Universités en Aménagement et Urbanisme à l'Université du Littoral Côte d'Opale (Dunkerque). Sociologue au sein du laboratoire TVES (EA 4477), il interroge les pratiques socioculturelles du quotidien ainsi que les formes de l'espace public, en particulier au sein de la ville contemporaine et au long des espaces littoraux.

Nicolas Grembo, géographe, est post-doctorant à l'Université du Littoral Côte d'Opale (Dunkerque) au sein du laboratoire TVES (EA 4477). Il travaille sur les relations risques/territoires et la concertation.

Tous trois font partie du groupe de Recherche Irénée Zwarterook.

À propos d'Irénée Zwarterook

Irénée Zwarterook est un collectif de recherche où travaillent, ensemble, des chercheurs de disciplines différentes. Pour ce projet, ce groupe est également composé de : Iratxe Calvo-Mendieta, économiste, maître de conférences, TVES-Université du Littoral Côte d'Opale ; Mylène Chambon, anthropologue, post-doctorante, TVES-ULCO, MESHS-CNRS ; Hervé Flanquart, sociologue, maître de conférences, TVES-ULCO ; Séverine Frère, politiste, maître de Conférences, TVES-ULCO.

Pour citer ce document

Nicolas Grembo, Antoine Le Blanc, Christophe Gibout et Irénée Zwarterook (2013). *PPRT dans le Dunkerquois : vers un territoire plus résilient ? Contexte et premiers résultats.* Numéro 2013-01 des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). Disponible gratuitement à l'adresse : http://www.FonCSI.org/fr/.

Avant-propos

La cohabitation entre la population et les activités industrielles générant des risques est une thématique sensible, puisqu'associée à des enjeux de développement économique, de confort et véhiculant également de potentielles atteintes à la santé et l'intégrité de la vie humaine.

L'élargissement du cercle des parties prenantes et la remise en cause de la notion d'acceptabilité des risques sont deux évolutions majeures qui bousculent les réponses actuelles à la question du « vivre ensemble » en présence d'activités à risques. Le risque industriel donne lieu à des accords tacites entre les différentes parties prenantes ; dans une perspective d'amélioration, rendre ces accords plus explicites, identifier les conditions préalables à leur mise en place représente un enjeu majeur pour notre société.

L'appel à propositions de recherche 2010 de la Foncsi, intitulé « *Activités à risques technologiques et enjeux sociétaux. Dynamique des processus de négociation, d'arbitrage et de compromis* » vise à ouvrir la « boîte noire » des processus de négociation et d'arbitrage auxquels le risque industriel est déjà soumis. L'objectif est d'explorer de nouvelles modalités de gestion des activités à risques, de nouveaux modes de gouvernance.

Dans le cadre de ce programme, la Foncsi soutient le projet « *Les Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) : des artifices d'une concertation obligée aux nouvelles pratiques de résilience* », coordonné par Antoine le Blanc, maître de Conférences en géographie à l'Université du Littoral Côte d'Opale et Christophe Gibout, sociologue, Professeur des Universités en aménagement et urbanisme à l'Université du Littoral Côte d'Opale. Tous deux sont membres du laboratoire « *Territoires, Villes, Environnement & Société* » (TVES[2]) ainsi que du Groupe de Recherche Irénée Zwarterook[3].

L'objectif de la recherche est de proposer, à partir d'une analyse du contexte et d'études de cas dans l'agglomération de Dunkerque, des recommandations pour améliorer l'efficacité de la concertation autour des PPRT. Ce Cahier de la sécurité industrielle est le premier dédié à ce projet[4]. Il présente un état des lieux de la concertation sur les PPRT du Dunkerquois.

Toulouse, le 12 novembre 2012
Caroline Kamaté, Foncsi

Les travaux présentés dans ce cahier sont issus d'un projet de recherche financé par la Foncsi. Caroline Kamaté[5], en accord avec les auteurs en a coordonné l'organisation rédactionnelle et la mise en pages. **Les propos tenus ici n'engagent cependant que leurs auteurs**.
Votre avis nous intéresse ! Pour tout commentaire ou remarque, merci d'envoyer un courriel à `cahiers@foncsi.org`.

[2] EA 4477, PRES Lille-Nord de France.
[3] À propos d'Irénée Zwarterook, voir le résumé en début de cahier.
[4] Deux autres Cahiers de la sécurité industrielle consacrés à ce projet seront publiés prochainement.
[5] Équipe Foncsi.

Table des matières

Avant-propos **vii**

Abréviations **xi**

Introduction **1**

1 PPRT et CLIC en France : un état des lieux **3**

1.1 Les Plans de Prévention des Risques Technologiques 5

1.1.1 Quelles politiques et stratégies de gestion des risques avec les PPRT ? 5

1.1.2 État des lieux des PPRT en France 8

1.2 Les CLIC : « Développer une culture du risque » 10

1.2.1 Créer un « cadre d'échange et d'information » 10

1.2.2 Faire « émerger de nouveaux acteurs » dans la gestion du risque . . 11

1.2.3 Procédure d'élaboration des PPRT 12

2 Élaboration et fonctionnement des PPRT et des CLIC dans le Dunkerquois **15**

2.1 Pertinence du terrain de recherche 15

2.1.1 La concertation sur le territoire 15

2.1.2 Un projet dans la continuité de travaux précédents 16

2.2 Développement industriel à Dunkerque du IX^{ème} siècle à nos jours 17

2.3 État d'avancement des PPRT du territoire dunkerquois 19

2.3.1 Des PPRT « simples » approuvés 19

2.3.2 Des PPRT plus complexes 25

2.4 Les spécificités du CLIC du territoire dunkerquois 27

2.4.1 Un CLIC pour l'ensemble des sites Seveso 27

2.4.2 Création d'un « Comité de liaison » 30

2.5 Pour conclure 31

3 Les impasses de la négociation obligatoire à Dunkerque : formalité et informalité **33**

3.1 Des obstacles *a priori*… 37

3.1.1 L'information 37

3.2 Des obstacles *in vivo*… 40

3.2.1 Des freins d'ordre général 40

3.3 Des obstacles *in fine*… 41

Conclusion & perspectives **43**

Bibliographie **49**

Abréviations

ADELFA	Assemblée pour la Défense de l'Environnement du Littoral Flandre-Artois
AMARIS	Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs
APF	Appontements Pétroliers des Flandres
CHSCT	Comités d'Hygiène, de Sécurité et de Conditions de Travail
CLI	Commission Locale d'Information
CLIRT	Comité Local d'Information sur les Risques Technologiques
CLIC	Comité Local d'Information et de Concertation
CNPE	Centre Nucléaire de Production d'Électricité
CUD	Communauté Urbaine de Dunkerque
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DPC	Dépôts de Pétrole Côtiers
DPPR	Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
ERP	Établissement Recevant du Public
Foncsi	Fondation pour une culture de sécurité industrielle
GPMD	Grand Port Maritime de Dunkerque
GRIZ	Groupe de Recherche Irénée Zwarterook
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
IIC	Inspection des Installations Classées
MEDAD	Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables
MEDDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer
Icsi	Institut pour une culture de sécurité industrielle
INERIS	Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POA	Personnes et Organismes Associés
POI	Plan d'Opération Interne
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPI	Plan Particulier d'Intervention
PPR	Plan de Prévention des Risques
PPRT	Plan de Prévention des Risques Technologiques
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SMCO	Syndicat Mixte de la Côte d'Opale
SMSCOT	Syndicat Mixte du Schéma de Cohérence Territoriale
SOGIF	Société des Gaz Industriels de France
SPPPI	Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles
SPPPI COF	Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles – Côte d'Opale Flandres

SRD Société de la Raffinerie de Dunkerque

TMD Transports de Matières Dangereuses

ZAC Zone d'Aménagement Concerté

ZIP Zone Industrialo-Portuaire

ZUP Zone à Urbaniser en Priorité

Introduction

Dans son rapport **Débat national sur les risques industriels**, Philippe Essig[6], dressant un bilan des tables rondes régionales qui se sont déroulées de novembre à décembre 2001, juste après l'accident de l'usine AZF à Toulouse, estime que :

> *Rien ne se jouera cependant sans la participation de citoyens responsables* [Essig 2002].

Cette suggestion poursuit le débat, ici pour les risques industriels majeurs, sur le rôle du public face aux problèmes environnementaux et à la démocratie environnementale ouvert entre autres par la Convention d'Aarhus en 1998. Celle-ci précise que chaque personne a le droit d'être informée, mais aussi celui de pouvoir prendre part et d'avoir accès aux mécanismes judiciaires concernant l'environnement. Elle demande notamment que le public ait une place dans les débats environnementaux et un meilleur accès à l'information. Ceci dans le but de favoriser un sentiment de confiance entre le citoyen et les structures et institutions en charge de ces thèmes. Pour que cela soit réalisable, il est exigé une certaine transparence de la part de ces dernières, en signe de « bonne gouvernance publique »[7].

Ces idées et orientations sur la gestion des problèmes environnementaux sont développées, plus ou moins explicitement, dans le rapport de Philippe Essig [Essig 2002]. Il est en effet question d'améliorer la communication et l'information sur les risques, afin de les rendre claires, compréhensibles et accessibles. Dans cette même logique, il est également proposé que les Comités d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT) ou des Comités Locaux d'Informations et de Prévention sur les Risques Technologiques (CLIRT[8]) puissent demander une contre-expertise. Par ailleurs, ces derniers comités devront être représentatifs et donc prendre en compte l'ensemble des acteurs concernés par les risques industriels. De ce fait, et contrairement aux modes de fonctionnement antérieurs à l'accident d'AZF [Bonnaud et Martinais 2010] le public, mais aussi les représentants des salariés des établissements à risques vont être associés à la gestion des risques en intégrant, selon la loi du 30 juillet 2003 dite loi « Bachelot », les Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC) qui convergent vers une démocratisation de la gestion des risques.

Cependant, depuis la mise en place de la loi Bachelot en 2003, les riverains des sites à risques restent majoritairement à l'écart des outils et des manifestations sur les risques industriels majeurs, à l'exception de certaines associations et de riverains engagés. Est-ce par manque d'intérêt, par manque d'information ou de connaissance, ou sont-ils insatisfaits des structures en place ?

Objectifs de la recherche

Nous étudions dans le projet dont le premier volet est exposé ici les rapports de force et jeux d'acteurs qui s'organisent au sein des CLIC à partir d'une « concertation obligée » (exigée et encadrée par la loi du 30 juillet 2003) ; mais nous analysons aussi ceux qui s'articulent en dehors des CLIC, contournant ainsi cette concertation obligée, que ce soit en amont ou en aval, créant en quelque sorte de nouveaux espaces interstitiels de « concertation ».

[6] Ancien Président de la SNCF, ancien secrétaire d'État au Logement, coordonnateur du Débat National sur les Risques Industriels et actuellement Président de l'Icsi et de la Foncsi.
[7] Voir http://www.toutsurlenvironnement.fr/, le 18/04/2012.
[8] Nom initial du Comité Local d'Information et de Concertation (CLIC) proposé dès 2001, mais non retenu lors de la révision du projet de loi effectuée au changement de majorité politique.

Les objectifs de notre projet de recherche sont les suivants :

1. exposer le contexte des PPRT à Dunkerque et identifier, à partir de son analyse, les freins au bon déroulement de la concertation institutionnelle ;
2. en nous appuyant sur des études de cas, analyser les effets des PPRT sur le territoire :
   - résultats de la concertation officielle : succès et blocages,
   - il apparaît que nombre de compromis résultent de négociations qui se tiennent en dehors des dispositifs officiels (CLIC) : décryptage des pratiques de mise dans ces espaces informels.
3. proposer, à partir du diagnostic établi pour les études de cas et en nous basant sur la théorie de la résilience, des recommandations pratiques à destinations des parties prenantes pour une concertation autour des PPRT plus efficace.

Autrement dit, notre recherche vise à répondre aux questions suivantes :

- La concertation officielle dans les dispositifs dédiés ne fonctionne pas de manière satisfaisante ; pourquoi ?
- Pourquoi par contre des négociations qui se déroulent en dehors du CLIC, aboutissent-elles plus facilement à des compromis ?
- Quelles leçons peut-on tirer de ces négociations parallèles pour améliorer les pratiques officielles de concertation ?

Objectifs du document

Ce cahier correspond au premier des trois objectifs de notre projet de recherche cités dans l'encadré ci-dessus,

soit :

1. exposer le contexte des PPRT à Dunkerque et identifier, à partir de son analyse, les freins au bon déroulement de la concertation institutionnelle

Il se veut être un premier éclairage pour ce projet en présentant un état des lieux de la concertation autour des PPRT dans le Dunkerquois. Il propose en fin de document certains des obstacles au bon déroulement de celle-ci qui ont été identifiés.

Structure du document

Ce cahier comporte trois chapitres. Il expose tout d'abord (chapitre 1), un rapide **état des lieux de la concertation sur les risques industriels en France**.

Ensuite, au chapitre 2, nous présentons le **contexte dunkerquois**, riche et complexe, tout en laissant paraître nos premières observations, nos hypothèses et questionnements. Ce contexte géographique, industriel et urbain est fondamental pour comprendre les jeux d'acteurs autour de la question des risques industriels majeurs.

La diversité des acteurs et des enjeux conduit, dans un troisième temps (chapitre 3), à définir et présenter les **obstacles à la concertation institutionnelle** que nous avons identifiés ainsi que les **théories sociologiques** sur lesquelles nous nous appuyons pour les expliquer.

Nous conclurons sur la nécessité de comprendre, dans la suite de nos travaux et dans un futur cahier pourquoi les acteurs sortent du cadre prévu pour la concertation et investissent d'autres lieux de discussion et de négociation.

1

PPRT et CLIC en France : un état des lieux

Ce chapitre en quelques lignes

Avant d'exposer l'état des lieux des PPRT et des CLIC dans le Dunkerquois au chapitre suivant, un rappel du contexte national et de la loi du 30 juillet 2003 est nécessaire. Il s'agit donc ici de revenir sur la mise en place des PPRT qui accusent de trop fortes ambitions à l'échelle nationale par rapport aux réalités et aux difficultés du terrain à l'échelle locale.

Il en est fait de même ensuite pour le CLIC : nous soulignons les objectifs de ces structures d'information et de concertation et mettons en avant les difficultés qu'ils rencontrent par la multiplication des acteurs et des enjeux en raison du nombre important d'établissements soumis à la directive Seveso II visés par la loi du 30 juillet 2003.

> *Sans quitter votre sujet de Lisbonne, convenez, par exemple, que si l'on n'avait point rassemblé là vingt mille maisons de six à sept étages, et que si les habitants de cette grande ville eussent été dispersés plus également et plus légèrement logés, le dégât eût été beaucoup moindre et peut-être nul.*

Rousseau, par cette déclaration adressée à Voltaire suite au tremblement de terre qui a frappé Lisbonne en 1755 et qui aurait fait 100 000 victimes [Fabiani et Theys 1987], ouvrit une réflexion sur les causes de cette catastrophe, sur la répartition de la population (densité urbaine) et plus largement sur la relation entre espaces urbains et espaces à risques.

Les sociétés, par la croissance et les aménagements urbains, ont pendant longtemps contribué au rapprochement des sources du risque (réduction des distances entre population et, en ce qui nous concerne, les sites industriels à risques).

> *En conséquence, les densités de peuplement se sont accrues autour de ces sites au cours du XX^{ème} siècle* [MEDAD 2007, guide méthodoloqique PPRT].

Chaque accident majeur, durant le XX^{ème} siècle et en ce début de XXI^{ème} siècle, a rappelé cette proximité entre les espaces urbains et l'industrie, « *facteur aggravant des risques industriels* », qui est « *un cas général en France* » [Propeck-Zimmermann et Guillot 2007]. Une prise de conscience nouvelle apparaît sur cette proximité qui est remise en cause après chaque accident ayant des conséquences spatiales, humaines et matérielles importantes. En témoignent les lois sur les risques industriels parues en France et en Europe depuis quarante ans, par exemple :

- la loi de 1976 n°76-663 sur les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) répondant à l'accident de Feyzin (1966) ;
- la directive 82/501/CEE de 1982 après Seveso (1976) ;
- la loi du 30 juillet 2003 avec l'accident de l'usine AZF à Toulouse (2001).

Cette dernière est le dénouement d'une vaste réflexion à l'échelle nationale sur les risques industriels, sur leur place dans la société, sur leur relation avec les espaces urbains et l'importance de l'information envers la population à proximité des établissements industriels soumis à la directive Seveso II [Bernier 2007].

> *La prévention du risque est remise en cause et avec elle la législation qui la réglemente* [Frère et al. 2010, 12].

approche probabiliste

Ainsi la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la répartition des dommages va, tout en complétant et en renforçant les dispositifs et outils législatifs existants, apporter une nouvelle approche des risques avec l'intégration de la démarche probabiliste pour l'évaluation et la gestion des risques. Elle va renouveler les rapports de l'industrie au territoire [Donze 2005].

Approche probabiliste *vs* déterministe

La France fonctionnait auparavant avec la démarche déterministe : méthode qui consiste à calculer les zones de dangers selon les scenarii majorants. Ces zones correspondent aux **conséquences maximales des accidents majorants**. L'adoption de la démarche probabiliste (utilisée préalablement au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et au Danemark) accompagnant la mise en place des PPRT, « *nécessite de repenser la façon d'évaluer les risques technologiques* » [Propeck-Zimmermann 2005, 50] : elle « *prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels* » [Art. 4, loi du 30 juillet 2003]. Les risques ne sont plus uniquement évalués selon les scenarii majorants (approche déterministe) mais avec la probabilité de survenue d'un accident. Les zones de dangers (anciennement Z1 et Z2), calculées dans les études de dangers, en sont réduites et remplacées par les zones d'aléas (niveaux d'aléas ; *cf.* tableau 1.1), pour une « *logique d'évaluation plus précise* », plus « *réaliste* » [Propeck-Zimmermann 2005, 51] afin de parvenir à des valeurs acceptables, c'est-à-dire à une acceptabilité des risques.

La concertation est un autre axe important développé dans cette loi du 30 juillet 2003 ; plus encore il s'agit de « *donner un nouveau sens à la concertation* » [Frère et al. 2010, 14]. Pour cela, la loi préconise la création des Comités Locaux d'Information et de Concertation devant réunir tous les acteurs du risque (y compris les riverains et les employés des sites à risques pour les établissements classés Seveso « seuil haut ») sous forme de réunions obligatoires afin de favoriser les échanges portant sur la prévention des risques.

création des CLIC

Définition

Consultation & concertation

La **consultation** est définie au niveau ministériel comme le processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître leur opinion, leurs attentes et leurs besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale.

La **concertation**, quant à elle, est définie comme une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec elles.

[Source : www.debatpublic.fr]

Bien que l'information du public relative aux risques industriels apparaisse avec la directive Seveso de 1982, l'information et la communication ont pendant longtemps été peu développées et souvent très discrètes, à l'initiative, dans bien des cas, des collectivités territoriales et / ou des industriels.

Par ce volet concertation, plus qu'une vraie élaboration partagée de la décision, la nouvelle loi veut favoriser l'accessibilité et la diffusion de l'information.

Les CLIC rentrent dans le cadre plus large des PPRT avec lesquels sont réintroduites les mesures d'expropriation (loi ICPE de 1976 et loi de 1987 par des Servitudes d'Utilité Publique en cas de litiges). Celles-ci s'accompagnent de mesures de délaissement et de dispositions de renforcement du bâti selon les cas, dans le cadre de la maîtrise de l'urbanisation en fonction des scenarii d'accident et des zones d'aléas. Ces prescriptions doivent réduire la densité des enjeux urbains et humains, mais génèrent de fortes oppositions en termes de développement urbain et économique ainsi que sur la prise en charge de leur financement.

C'est en 2011 que les acteurs ont pris la pleine mesure de ces difficultés dans la gestion économique et sociale des dispositions liées aux PPRT, avec d'importantes zones urbaines exposées aux risques industriels [Frère et al. 2012]. Le financement de ces mesures se fonde sur un partage tripartite entre l'État, les collectivités territoriales et les industriels. Les élus locaux ne souhaitent pas payer pour voir partir les habitants et entreprises du territoire dont ils ont la gestion, les industriels remettent en cause les mesures foncières pour lesquelles ils devront participer financièrement et jouent sur un chantage à l'emploi, enfin l'État essaie de réduire ses dépenses.

Malgré de vives réactions sur la gestion du risque après le 21 septembre 2001, les tables rondes régionales et le vote de la loi en 2003, ce n'est qu'en 2005 qu'apparaissent le décret n°2005-82 (CLIC), le décret n°2005-1130 (PPRT) et la circulaire du 3 octobre 2005 sur la mise en œuvre des PPRT (précisant la définition des périmètres d'étude des PPRT). La circulaire sur les modalités de financement, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des mesures foncières et supplémentaires prévues par les PPRT (en précisant notamment la participation de l'État au financement de ces mesures) n'est publiée que le 3 mai 2007 [Frère et al. 2010]. La nouvelle loi sur la gestion des risques majeurs a nécessité beaucoup de temps pour être opérationnelle. Ce constat peut également être fait pour la mise en œuvre des PPRT. Ceux-ci ont rencontré de nombreux obstacles et difficultés liés au décalage entre textes législatifs et contextes locaux, en lien notamment avec les contestations dues aux mesures de maîtrise de l'urbanisation et à leurs éventuelles conséquences. Le cas dunkerquois met bien en avant ces difficultés, mais aussi celles liées à l'incertitude sur l'avenir des établissements à risques (exemple du site Total – raffinerie). Les jeux d'acteurs autour de ces obstacles, qui vont les entretenir ou les désamorcer dans ou hors CLIC, sont au centre de nos recherches.

1.1 Les Plans de Prévention des Risques Technologiques

1.1.1 Quelles politiques et stratégies de gestion des risques avec les PPRT ?

Les PPRT, en tant que tels, en tant qu'outils réglementaires, s'accaparent le volet de la maîtrise de l'urbanisation de la loi du 30 juillet 2003 dont l'objectif est double :

> *Limiter l'exposition aux risques de la population en résorbant les situations difficiles héritées du passé et en évitant qu'elles se renouvellent à l'avenir* [MEDAD 2007, Guide méthodologique PPRT].

Avant toute mesure de maîtrise de l'urbanisation, il y a une redéfinition et une réévaluation des zones d'aléas (auparavant zones Z1 et Z2) suite à l'adoption de la démarche probabiliste, appréhendant ainsi « *le risque dans ces deux composantes probabilités et gravité* » [Propeck-Zimmermann et al. 2007, 66]. Cette procédure d'évaluation des aléas suit trois étapes [MEDAD 2007, Guide méthodologique PPRT] :

- caractérisation des aléas technologiques (étape 0) ;
- sélection des phénomènes dangereux, application d'un « filtre probabilité » (étape 1) ;
- analyse des aléas technologiques (étape 2)
  - ▷ attribution des niveaux d'aléas pour cinétique rapide (étape 2.a),
  - ▷ courbe enveloppe des effets irréversibles pour cinétique lente (étape 2.b).

Ainsi, à partir du site industriel à risques, seront définies sept zones (niveaux d'aléas) graduées de « Faible (Fai) » à « Très Fort + (TF+) » qui seront fonction du type d'aléa et de ses effets, allant décroissant en s'éloignant de l'épicentre (*cf.* tableau 1.1). Pour une lecture plus facile, plus accessible et pour une meilleure compréhension et localisation des enjeux par l'ensemble des acteurs, ces niveaux d'aléas sont cartographiés (carte d'aléas) et chaque niveau est repérable par une gamme colorée [Frère et al. 2010, p. 27]. Les enjeux identifiables sur ces cartes sont, avant tout, les enjeux bâtis (habitations, usines, infrastructures, réseaux routiers, lignes électrique) et environnementaux. Ceci étant, sont répertoriés les personnes, les biens, les activités, le patrimoine culturel et environnemental, le bâti (nature du bâti, fonction : habitat individuel, collectif, établissements recevant du public), les infrastructures et réseaux, mais aussi les enjeux économiques et fonctionnels menacés ou susceptibles d'être affectés ou

endommagés par un aléa [Frère et al. 2010]. Bien que la loi « *énonce que les enjeux visés sont essentiellement humains et environnementaux* » dans le cadre des PPRT, nous verrons ultérieurement que les enjeux socio-économiques accompagnent la mise en place des PPRT, notamment au sein des CLIC.

Niveau maximal d'intensité de l'effet toxique thermique ou de surpression sur les personnes, en un point donné	Très grave			Grave			Significatif			Indirect
Cumul des classes de probabilités d'occurrence des phénomènes dangereux en un point donné	>D	5E à D	<5E	>D	5E à D	<5E	>D	5E à D	<5E	Tous
Niveau d'aléa	TF+	TF	F+	F	M+		M	Fai		

TABLE 1.1 – Définition des zones d'aléas, d'après le Guide méthodologique PPRT [MEDAD 2007].

Après l'identification des aléas et des enjeux, différentes mesures sont prescrites, en fonction de l'exposition aux risques, pour le bâti existant et pour les aménagements futurs (*cf.* figure 1.1). Les PPRT peuvent définir des secteurs de délaissement dans les zones de dangers graves et, dans les zones de dangers très graves, des secteurs d'expropriation [MEDAD 2007, Guide méthodologique PPRT]. Des mesures de protection (mesures physiques) du bâti peuvent être demandées aux propriétaires ou aux exploitants pour les zones d'aléas faibles : renforcement des vitrages, zone de mise à l'abri, confinement, mais aussi des mesures de protection des infrastructures publiques. Ces dispositions laissent, suivant les zones d'aléas et la fonction du bâti, des marges de manœuvre qui feront l'objet de discussions en réunions CLIC.

Pour ce qui est relatif aux aménagements futurs, la maîtrise de l'urbanisation réglemente, selon les risques, les projets de construction et d'attribution du sol : interdiction de construire, respect des prescriptions de construction [MEDAD 2007, Guide méthodologique PPRT]. Pour cela, les risques sont inscrits dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).

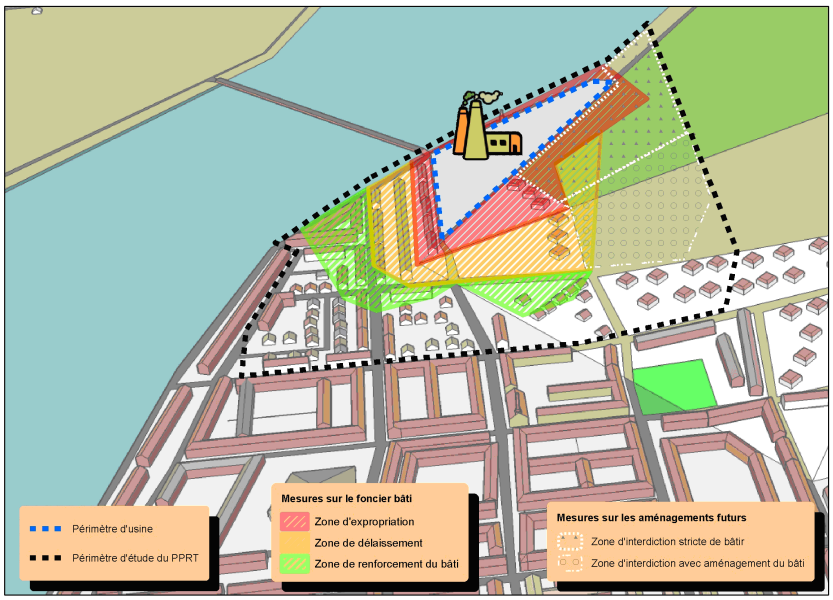


FIGURE 1.1 – *Schéma fictif des mesures foncières liées au PPRT* [Frère et al. 2012, Ph. Chagnon], *d'après* [MEDAD 2007, Guide méthodologique PPRT].

De leur côté, les industriels doivent, dans la mesure du possible, réduire les risques à la source : diminution des stocks de produits dangereux, modification des process, remplacement des produits dangereux, *etc.* Cette disposition a pour effets, quand elle est significative, de réduire les zones d'aléas et de satisfaire une grande partie des acteurs, en particulier les financeurs des mesures d'expropriation ou de délaissement (par une réduction de ces zones, *cf. infra*).

La maîtrise de l'urbanisation, associée aux autres études techniques du PPRT, doit permettre aux plans de prévention de prendre en compte la dimension sociale et économique du territoire lors de la gestion des risques [MEDAD 2007, Guide Méthodologique PPRT]. La stratégie du PPRT a pour objectif :

> *de conduire avec les Personnes et Organismes Associés à la mise en forme partagée des principes de zonage et à l'identification des alternatives et des solutions possibles en matière de maîtrise de l'urbanisation* [Frère et al. 2010, 29].

1.1.2 État des lieux des PPRT en France

beaucoup de retard

Au printemps 2012, 388 PPRT avaient été prescrits dont 151 étaient signés sur les 410 à mener en France (cela concerne 620 industriels et près de 900 communes), selon Cédric Bourillet, sous-directeur des risques accidentels au Ministère de l'Écologie [Barroux 2012, Le Monde, le 20 mars]. Ces chiffres sont très loin des premières prévisions à l'issue de la loi du 30 juillet 2003 où la mise en place de tous les PPRT était fixée pour la fin du mois de juillet 2008.

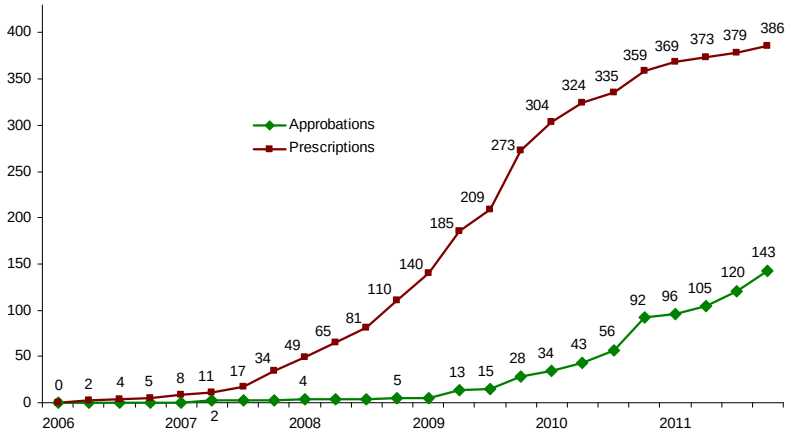


FIGURE 1.2 – *Évolution du nombre de PPRT prescrits et approuvés, d'après* [MEDDTL 2012b, dossier de presse].

Il y a en effet une certaine lenteur dans le processus d'élaboration des PPRT à l'échelle nationale, ce que montre le graphique ci-dessus (*cf.* figure 1.2). Cependant, si l'on se réfère au *Bilan détaillé des actions nationales 2011* de l'Inspection des Installations Classées [MEDDTL 2012a], l'évolution du nombre de PPRT prescrits en 2011 est positive, malgré quelques « *événements locaux ponctuels qui ont pu retarder quelques PPRT* ». Pour les PPRT approuvés, les données de 2010 (*cf.* figure 1.2), montrent une accélération des approbations (plus de 60 PPRT approuvés durant l'année, soit deux fois plus qu'entre 2006 et fin 2009) mais celle-ci ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés [MEDDTL 2012a]. Cette accélération devra se poursuivre en 2012 afin de concrétiser l'objectif des 70% des PPRT approuvés cette même année d'après le *Bilan détaillé des actions nationales 2011* [MEDDTL 2012a]. Une des principales causes de cette lenteur est opérationnelle, l'intégration de la probabilité d'occurrence (démarche probabiliste) dans les études de dangers ayant nécessité un certain temps d'adaptation méthodologique. Cette opération exigea une révision des études de dangers qui évaluaient auparavant les risques industriels à partir de la méthode déterministe. L'évolution méthodologique demandée par la loi du 30 juillet 2003 a été contraignante pour une partie des acteurs du risque, que ce soit les industriels et les agents de la DREAL (modifications de l'approche et de l'évaluation des risques), ou bien le monde associatif et les riverains concernant les phases de concertation où des compétences techniques sont nécessaires à la compréhension des enjeux et des risques industriels [Frère et al. 2010].

L'adaptation méthodologique au probabilisme, la réduction des risques à la source, des étapes indispensables qui ralentissent l'élaboration des PPRT.

L'autre aspect du retard des PPRT est la réduction du risque à la source qui demande une importante mobilisation auprès de la DREAL. Cette dernière a, pour cela, doublé les contrôles dans les usines pour identifier les opérations de réduction du risque à la source possibles, puis pour suivre leur mise en place [Frère et al. 2010]. Depuis le lancement des PPRT, de nombreux travaux et investissements ont permis de réduire les risques à la source, et par conséquent les zones d'aléas, diminuant « *significativement l'empreinte géographique des risques technologiques hors des limites des sites à risques* » [MEDDTL 2012b, dossier de presse]. Ces travaux sont assez longs et retardent ou relancent les études de dangers qui sont la base des PPRT.

Ces actions, aux effets notables, ont eu pour conséquences, en se référant aux chiffres du MEDDTL, « *de réduire de 350 km^2 la surface des zones soumises à des mesures foncières (expropriation et délaissement), baissant ainsi leurs factures d'un milliard d'euros* » [MEDDTL 2012b, dossier de presse]. Ce point suscite notre intérêt car les aspects fonciers et financiers sont des enjeux considérables pour une partie des acteurs du risque industriel, générant des oppositions ou des rassemblements.

Pour poursuivre ces efforts et faciliter l'instauration des PPRT, de nouveaux dispositifs ont été

créés [MEDDTL 2012b, dossier de presse]. Ce sont des dispositifs financiers (aides fiscales, crédits d'impôt pour les travaux de renforcement), réglementaires avec la simplification de l'approbation des PPRT, le rajout de mesures de réduction des risques à la source, et méthodologiques.

Les mesures de maîtrise de l'urbanisation nécessitent d'être au préalable débattues au sein des CLIC ; ces derniers doivent donner des indications sur les dispositions à prendre, quand les cas le permettent, ainsi que leur avis sur la configuration des PPRT.

1.2 Les CLIC : « Développer une culture du risque »

« *Développer une culture du risque* » est l'objectif affiché par la loi du 30 juillet 2003.

1.2.1 Créer un « cadre d'échange et d'information »

Le 28 septembre 2001, Lionel Jospin s'exprimait ainsi :

> *La maîtrise du risque suppose aussi l'implication des acteurs concernés car elle est une affaire de démocratie. J'ai demandé à Yves Cochet de veiller à la contribution de Comité Locaux de Prévention des Risques associant tous les acteurs et capables de jouer un rôle réel d'interpellation, d'information, d'alerte et de mise en garde. Ces comités, présidés par une personnalité qualifiée indépendante, devront être généralisés dès la fin de cette année. Ils devront être dotés de moyens pour pouvoir remplir pleinement leurs fonctions, susciter lorsque cela s'avère nécessaire des contre-expertises, émettre un avis sur les installations* [Bonnaud et Martinais 2009, 59] ;[Bonnaud et Martinais 2007, 5].

Cet extrait du discours de Lionel Jospin, alors Premier Ministre, expose les principales orientations du volet information de ce qui sera la loi du 30 juillet 2003, à savoir la création des Comités Locaux d'Information et de Concertation[1]. Ces orientations ont été accompagnées, complétées par les différentes réflexions et les différents débats issus des tables rondes régionales durant la fin de l'année 2001 [Essig 2002] pour aboutir aux CLIC tels que nous les connaissons aujourd'hui.

L'événement du 21 septembre 2001 à Toulouse a, comme cela a été évoqué précédemment, remis en cause la gestion du risque industriel en mettant en avant le manque d'information — pourtant prévue par les directives Seveso I et II (droit à l'information) — et de concertation. En effet, l'article 8 de la directive Seveso (82/501/CEE) spécifie que les informations relatives aux « *mesures de sécurité et les comportements corrects à adopter en cas d'accidents* » doivent être mises à la disposition des populations susceptibles d'être affectées par un accident majeur, mais aussi à la disposition du public. Malgré une présence du droit à l'information dans les textes de loi succédant à la directive Seveso de 1982, les actions en termes d'information et de communication, de la part des gestionnaires du risque, restent insuffisantes et très inégales entre les « bassins à risques », selon les activités et les contextes locaux.

La loi du 30 juillet 2003, contrairement aux précédentes, va institutionnaliser les nouveaux dispositifs que sont les CLIC afin de combler cette carence d'information. Ce processus d'institutionnalisation correspondra à un « *processus d'encadrement* » [Frère et al. 2010, 48]. Encadrement à différentes échelles en essayant, dans un premier temps, d'homogénéiser l'information au niveau national : pour cela elle renforce les obligations d'information [Vidalens 2009]. Les CLIC définissent un cadre d'échanges identique dans chaque département et autour de chaque industrie à risques et sont dotés de plusieurs domaines de compétence : l'information autour des installations classées, l'amélioration de celle-ci donnée à la population et la participation à l'élaboration des PPRT [Frère et al. 2010].

L'information prend une part importante au sein des CLIC qui deviennent « *prioritairement une instance d'information des populations riveraines* » [Frère et al. 2010, 51]. La circulaire du 26 avril 2005 d'application du décret n°2005-82 à la création des CLIC demande par exemple de diffuser les informations résultant des débats contradictoires, d'améliorer l'information et la concertation de la population, d'organiser des réunions publiques « autant que possible », de promouvoir des réunions de sensibilisation en milieux scolaire et hospitalier. Ces mesures obligatoires s'ajoutent aux dispositions existantes en termes de droit à l'information, et

[1] Initialement appelés Comités Locaux d'Information et de Prévention sur les Risques Industriels.

en aucun cas ne se substituent aux obligations des exploitants et des pouvoirs publics à informer préventivement la population (décret 90-918 du 11 octobre 1990 relatif au droit à l'information sur les risques majeurs). L'institutionnalisation du droit à l'information et des CLIC s'accompagne d'un caractère pédagogique, qui suivant les cas, doit atténuer les conflits locaux. Elle en rend en effet l'information plus accessible et ceci en agissant à trois niveaux :

- tout d'abord celui des acteurs industriels et des services de l'État qui sont mis à contribution pour fournir de l'information de meilleure qualité ;
- ensuite au niveau des espaces de mise à disposition de l'information (en mairies, campagnes d'information, sites internet) ;
- et enfin en travaillant les supports de l'information par l'emploi de cartes, d'images et d'illustrations afin de la rendre plus abordable, plus simple et compréhensible [Frère et al. 2012].

Les CLIC affichent, par leur volet **information et concertation**, une démarche de

> *démocratisation de la prévention des risques industriels, dans un mouvement caractérisé par l'extension des droits à l'information* [Bonnaud et Martinais 2007, 6].

Ainsi, de nouveaux acteurs, jusqu'alors absents, apparaissent de façon explicite dans la gestion du risque.

1.2.2 Faire « émerger de nouveaux acteurs » dans la gestion du risque

Les débats publics sur les risques industriels ont donc vu apparaître, fin 2001, de nouveaux participants, ils se sont « *élargis à des populations qui étaient absentes* » [Suraud 2005]. Le public, ou du moins les riverains des sites à risques, ont pris part, et ce malgré de fortes disparités entre les bassins à risques, à la gestion des risques, de façon directe ou indirecte, par des actions collectives, des actions de contestation, par l'intermédiaire d'associations ou de manière institutionnelle en participant aux CLIC. Les « acteurs traditionnels » de la gestion du risque, industriels, collectivités territoriales et administrations, doivent ainsi partager cette tâche avec ces nouveaux entrants : le public (riverains et associations) et les salariés des sites à risques. Ces deux entités sont représentées par deux collèges de la même façon que les acteurs traditionnels au sein des CLIC : « *les collèges seront équilibrés autant que possible* » [Circulaire du 26 avril 2005]. Il y a ainsi, à travers les CLIC, une ouverture de la gestion des risques qui mobilise

> *des intervenants au-delà des frontières habituelles formées par les services de l'État, des industriels et des collectivités locales* [Nonjon et al. 2007, 13].

Ces changements, par l'insertion du public et des salariés des sites à risques, vont perturber le fonctionnement et les relations très confinées des acteurs traditionnels ; l'approche du risque au sein des CLIC en est modifiée. Le public, par le collège « riverains », apporte une vision et des préoccupations qui étaient absentes auparavant, de même avec le collège « salariés ». Selon les textes, ces apports doivent améliorer la réflexion sur les risques industriels par la prise en compte de tous les enjeux, intérêts et points de vue, mais aussi celle des interrogations des divers acteurs. Ceci doit aboutir à une meilleure compréhension des risques et une meilleure compréhension entre acteurs afin de développer la concertation et la communication d'un point de vue théorique.

L'insertion du public et des salariés perturbe le fonctionnement et les relations des acteurs traditionnels.

> *Le comité a pour mission de créer un cadre d'échange et d'information entre les différents représentants des collèges [...] en vue de prévenir les risques d'accidents majeurs que peuvent représenter les installations [Article R-125-31 du Code de l'Environnement].*

Ce cadre « obligatoire » et très réglementé d'échanges ne va-t-il pas figer la concertation et amener les acteurs à développer des négociations parallèles au CLIC ?

Ceci d'autant que l'on peut s'interroger sur les aptitudes de ces nouveaux acteurs :

- à appréhender la technicité des données et des informations, la législation sur les risques industriels ;
- à prendre la parole au sein des CLIC.

Le temps d'adaptation pour ces nouveaux acteurs n'est-il pas en contradiction avec le nombre de réunions du CLIC par an (au minimum une par an) et avec le temps de nomination (trois ans renouvelables) ? Est-il possible pour un profane d'être compétent et d'avoir une influence sur le débat ou de faire entendre son avis dans ce laps de temps ? Cela aurait tendance à rejoindre ce qui a été évoqué précédemment (*cf.* 1.2.1), en ce qui concerne le collège « riverains » pour lequel les CLIC sont plus une instance d'information que de concertation (voir *infra* chapitre 3). Les difficultés méthodologiques d'accès au CLIC ne font que prolonger ce temps d'adaptation ce qui laisse supposer qu'au sein de ces structures, il peut y avoir une représentativité inégale entre les collèges.

Les « profanes » ont-ils les compétences suffisantes pour jouer sur le débat ? Quel équilibre entre intérêt individuel et intérêt collectif ?

À cela, on peut également ajouter des questions sur la représentativité des riverains participant aux CLIC. Vont-ils intervenir au nom de tous les riverains ou uniquement dans leur propre intérêt ? Quel équilibre entre intérêt individuel et intérêt collectif ? L'approche est différente pour les associations qui siègent en CLIC. La question est de savoir comment les associations peuvent défendre l'intérêt des riverains et les représenter alors que ces derniers n'ont pas connaissance, dans de nombreux cas, de leurs activités. La question prend toute son importance lors de la transmission d'informations sur les risques de la part des associations vers le public : quels liens entre ces deux entités ? Se pose alors le problème de la « *définition de ce qu'on entend par "riverains" et "salariés"* » [Nonjon et al. 2007, p. 23]. L'ouverture de la gestion du risque et de la concertation, proposée par la loi du 30 juillet 2003, ne montre-t-elle pas ses limites par l'arrivée de non-spécialistes ? Question qui mérite réflexion et à laquelle l'observation du terrain dunkerquois pourra apporter des éléments de réponse.

Cela étant, le principe du CLIC est une avancée importante qui répond à une attente sociale, proposant « *des espaces de débats et d'expertise à des individus et des groupes qui jusque-là n'étaient pas formellement représentés* » (salariés, riverains, associations locales [Nonjon et al. 2007, 13] ; « *la participation civique se concrétise* » [Suraud 2008].

1.2.3 Procédure d'élaboration des PPRT

Parmi les compétences des CLIC, on a cité précédemment leur participation à l'élaboration des PPRT. Ils sont en effet associés à cette procédure où ils sont tenus d'exprimer leur avis : « *ainsi, le CLIC donne un avis sur les mesures de prévention des risques engendrés par les installations* » [Circulaire du 26 avril 2005]. Faisant partie, par l'intermédiaire de leur représentant (le président du CLIC), des Personnes et Organismes Associés (*cf. infra*), ils ont une fonction « *consultative* » et ne sont pas « *l'instance de concertation des PPRT. C'est une structure pérenne et indépendante du PPRT* » [Ministère de l'Environnement, du Développement Durable, des Transports et du Logement][2].

La concertation au sein du CLIC concerne des points sensibles du PPRT parmi lesquels les mesures de maîtrise de l'urbanisation. Les collèges vont donner leur avis sur les zones d'aléas, sur les zones d'expropriation, sur les zones de délaissement ou de renforcement du bâti en validant ou en s'opposant aux propositions faites. D'ailleurs, les CLIC ont la possibilité d'avoir recours à une expertise pour « *une appréciation ponctuelle des études présentées par l'exploitant, ou pour éclairer les débats sur une décision ou un dossier concernant le PPRT* » [Art.5.2, circulaire du 26 avril 2005]. Cette démarche est prise en charge, financièrement parlant, par l'État sur des « *crédits délégués au DRIRE (DREAL) par la DPPR*[3] *dans les limites des crédits alloués au ministère en charge de l'écologie* » [Art.5.3]. Une fois qu'un accord est trouvé, avec l'approbation de la majorité des collèges, celui-ci sera présenté aux autres Personnes et Organismes Associés (POA) ; la décision finale sera prise par le préfet.

[2] www.developpement-durable.gouv.fr/, le 3 avril 2012.
[3] Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques.

Le rôle du CLIC dans les POA et l'avis émis sur les mesures de prévention peuvent sembler minimes dans la mise en place des PPRT, par rapport au nombre de POA. Cependant ils sont plus importants qu'ils ne le paraissent. Les PPRT peuvent voir leur procédure freinée par une invalidation ou une non-promulgation de l'avis du CLIC suite à un dysfonctionnement [Nonjon et al. 2007]. Ceci donne un poids certain au CLIC, mais surtout à la concertation entre ses membres et donc au bon déroulement du comité. Le « *constat d'un non-débat* » au sein du CLIC peut être une raison d'invalidité de l'avis du comité [Nonjon et al. 2007]. De ce fait, l'avis du CLIC est indispensable, même si celui-ci est assez éloigné de la décision finale, au bon fonctionnement des PPRT et à leur validation.

Le CLIC, par ses compétences en tant qu'**espace de débat** et par son rôle consultatif, devient une structure primordiale dans l'analyse et la compréhension des enjeux et des jeux d'acteurs de la gestion des risques industriels. Or, cette analyse représente une phase importante de nos recherches, notamment lorsque l'on observe les confrontations entre les enjeux industriels, économiques, financiers, du développement local et la protection des populations résidant à proximité des sites industriels à risques.

2

Élaboration et fonctionnement des PPRT et des CLIC dans le Dunkerquois

Ce chapitre en quelques lignes

Après un premier chapitre consacré à un état des lieux général des PPRT et des CLIC en France, nous décrirons ici le **contexte de notre terrain de recherche**, le territoire dunkerquois.

Nous commencerons par souligner rapidement **pertinence de ce terrain** pour la recherche que nous menons. Suivra un **rapide historique du développement industriel** dans le Dunkerquois. Nous terminerons ce chapitre par une description de l'avancement des PPRT dans le Dunkerquois. À Dunkerque, la relation entre la ville et le port est très étroite, l'activité industrielle a toute sa place au sein de l'agglomération [Frère et al. 2010]. Comment cette relation fait face ou s'adapte à la mise en place des PPRT et des CLIC qui engagent de nombreuses contraintes, notamment urbaines ?

2.1 Pertinence du terrain de recherche

L'agglomération de Dunkerque regroupe quatorze établissements répondant à la directive Seveso (dont treize classés « seuil haut », *cf.* 2.1). L'industrie de ce territoire, par ses risques et ses nuisances, rassemble ou oppose de nombreux acteurs et Dunkerque est un terrain d'étude particulièrement adapté au type de recherche que notre groupe, Irénée Zwarterook[1], souhaite mener sur la concertation.

2.1.1 La concertation sur le territoire

Ce territoire est très riche en termes de suivi puis de concertation concernant les pollutions, les nuisances et les risques industriels (*cf.* tableau 2.1). En effet, dès 1976, un réseau de surveillance de la qualité de l'air sur le Littoral Calais-Dunkerque a été mis en place. Une dizaine d'années plus tard, c'est la Commission Locale d'Information (CLI) qui voit le jour auprès du Centre Nucléaire de Production d'Électricité (CNPE) de Gravelines en 1987[2]. Néanmoins le littoral Calais-Dunkerque a dû attendre 1990 pour disposer d'un Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI), qui sera ensuite étendu à l'ensemble du littoral de la région [SPPPI COF, 2012], alors que celui de Fos-Berre fut créé dès 1972 et celui de Basse-Seine en 1977. L'efficacité de cette structure est montrée dans le *Bilan des Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) en France* [Caffet et al. 2010, rapport du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, et du MEEDDM]. Suite à la loi du 30 juillet 2003, le territoire dunkerquois renforce ces dispositifs avec la mise en place de son CLIC par arrêté préfectoral du 16 octobre 2006. À cela, on peut ajouter la création de la fédération associative de l'Assemblée de Défense de l'Environnement du Littoral Flandre-Artois (ADELFA) en 1974. Elle a, très tôt, ouvert le dialogue avec les industriels et les structures étatiques en charge des risques et de l'environnement. Tout au

[1] Que l'on notera également GRIZ.
[2] Centrale la plus importante d'Europe de l'ouest : www.cli-gravelines.fr.

long de ces années, l'ADELFA est devenue un acteur incontournable des risques industriels participant notamment aux SPPPI, CLI et CLIC.

Structure	Année
Réseau de surveillance de la qualité de l'air sur le Littoral Calais-Dunkerque	1976
Commission Locale d'Information (CLI) CNPE de Gravelines (59)	1987
Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI)	1990
Comité Local d'Information et de Concertation (CLIC)	2006

TABLE 2.1 – Date de création des structures autour des risques industriels de la Côte d'Opale-Flandre.

2.1.2 Un projet dans la continuité de travaux précédents

Pour notre recherche actuelle, nous pouvons nous appuyer sur des travaux passés sur les risques et pollutions industriels à Dunkerque, notamment ceux réalisés par notre groupe de recherche [Zwarterook 2010]. Ces derniers abordaient la perception sous deux angles, celui des **nuisances et des risques industriels**, et celui des **structures de concertation** (fonctionnement) avec pour lien les **tensions entre risques et bénéfices socio-économiques liés à l'activité industrielle** de l'agglomération. Ils montrent que les trois-quarts des Dunkerquois interrogés se sentent exposés aux risques industriels ; pourtant :

> *Les habitants tendent à reporter la prévention et la gestion des risques aux acteurs et institutions en ayant la responsabilité.*

D'autant plus qu'une grande majorité des personnes interrogées leur font confiance, ce qui conforte ce transfert de responsabilité :

> *Soixante-sept pour cent des habitants font confiance aux scientifiques et aux experts, soixante-quinze pour cent aux associations environnementalistes, soixante-dix-sept pour cent à leur mairie, quatre-vingt-seize pour cent aux pompiers* [Zwarterook 2010, p. 115].

Cette confiance ne devrait-elle pas favoriser la participation du public aux diverses démarches de la gestion des risques plutôt que l'effacer ? Au contraire et paradoxalement, nous avons constaté qu'il y a une faible participation au sein des structures d'information et de concertation [Zwarterook 2010].

La concertation, dans le contexte des risques industriels, a donc une place importante au sein du GRIZ. Au cours de cette même période (2007–2010), le groupe a conduit une étude sur le jeu de la concertation autour des sites Seveso de l'agglomération dunkerquoise [Le Blanc et al. 2009]. Cette étude a consisté à analyser les outils et les dispositifs de gouvernance locale, les instances de concertation et les formes d'interaction entre les acteurs et structures (CLI, CLIC, SPPPI) touchés par les risques industriels. Elle livre une double lecture du jeu des acteurs locaux « multipositionnés » dans des réseaux formels et informels de relations dans lesquels se définissent les règles de la gouvernance locale. Elle met également en avant les difficultés de la concertation comme le manque d'échanges et de dialogues [Le Blanc et al. 2009].

Ces études sont complétées par des travaux sur la mise en place des PPRT de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque [Frère et al. 2010, 2012]. Ces derniers témoignent des **difficultés rencontrées par les acteurs locaux** dans la mise en œuvre et la déclinaison d'un exercice imposé par l'État et mettent en évidence des **failles liées au processus décisionnel du PPRT**. C'est donc en prolongement et sur cet « angle mort » dans l'élaboration de ce dispositif de planification que s'inscrit cette nouvelle recherche.

Ces différentes approches constituent une expérience certaine du territoire dunkerquois, notamment en termes de risques industriels et de concertation. Ceci représente une base solide pour notre projet actuel tant dans la connaissance des acteurs locaux, de la gouvernance des risques, que de l'espace étudié.

2.2 Développement industriel à Dunkerque du IX^{ème} siècle à nos jours

Petit hameau de pêcheurs au IX^{ème} siècle [Nouveau 2006], Dunkerque constitue aujourd'hui une agglomération de près de 200 000 habitants [INSEE, données 2012], répartie sur plus de 30 kilomètres de Gravelines à Bray-Dunes [Culot 2000].

> *Dernière ville avant la frontière belge et unique ville française ouvrant sur la Mer du Nord* [Culot 2000],

Dunkerque a eu une histoire perturbée avec des phases de prospérité et des phases sombres dont la plus marquante est celle de la seconde guerre mondiale où furent détruits une importante partie de la ville (près de 70%) et le port dans sa totalité [Hellequin et al. 2006 ; Ratouis et Segaud 1996]. Les petites villes voisines ont connu le même sort, comme Grande-Synthe qui a été quasiment rasée [Lahmini et al. 2008].

La reconstruction du port de Dunkerque n'était pas une évidence, ni une priorité pour les responsables nationaux après la guerre qui estimaient que la présence du port du Havre et celui d'Anvers était suffisante [Nouveau 2006]. Il fallut une mobilisation forte des acteurs locaux pour inverser la tendance et obtenir une réponse positive auprès des ministères concernés [Nouveau 2006]. Ainsi, la reconstruction du port fut amorcée avant celle de la ville et ce de façon disjointe :

> *Chacun sait qu'avant de reconstruire les habitations, l'État doit diriger les ressources vers la reconstruction du port qui fait vivre la ville et sa région* [Nouveau 2006, lettre de Paul Reynaud, député des Flandres, adressée au maire de Dunkerque en 1949].

Le développement industriel et économique du territoire dunkerquois fut donc une priorité, passant avant le développement urbain. Ce dernier a été pensé pour répondre au développement de la zone industrialo-portuaire construisant au plus près des usines les habitations des ouvriers et créant ainsi de nouveaux espaces à risques (rencontre entre aléas et enjeux). Cette rencontre a été progressive puis s'est accélérée suivant les dynamiques du port (*cf. infra*). Ce qui était vu comme une évidence après les années 1950 en termes de relation ville / industrie est aujourd'hui remis en cause par la prévention des risques.

De 1945 à 1955, la reconstruction du port, mais aussi de la ville et des communes voisines, s'est opérée sans grand bouleversement, les plans du nouveau port sont calqués sur l'ancien [Nouveau 2006]. D'ailleurs, dès 1949, le port retrouva un trafic similaire à celui d'avant-guerre [Nouveau 2006]. Les « *principales transformations du port et de l'agglomération* » [Nouveau 1981] furent le résultat d'une décision prise en 1957 qui est le choix d'implanter une nouvelle usine sidérurgique :

> *La construction de l'usine sidérurgique inaugure une nouvelle ère stratégique industrielle [...] qui va donner à l'agglomération son visage actuel* [Culot 2000, p. 86].

L'arrivée de l'usine Usinor (aujourd'hui Arcelor-Mittal) va avoir des répercussions économiques et sociales favorisant le développement des infrastructures (autoroute, écluses, bassin maritime, mise au gabarit du canal Dunkerque-Valenciennes, desserte ferroviaire) et de l'urbanisation (Zone à Urbaniser Prioritairement — ZUP — des nouvelles Synthes, décidée en 1960 pour loger les employés d'Usinor), mais aussi démographiques [Nouveau 1981]. De ce fait, le Port Autonome, créé en 1965, envisage le développement du littoral dunkerquois avec une grande zone industrielle portuaire [Nouveau 1981] : « *le port de Dunkerque est devenu de plus en plus un port industriel* », dans [Nouveau 1981, Henri Coing[3]]. L'implantation de l'usine Usinor a engendré une mutation du territoire industrialo-portuaire dunkerquois, elle sera accompagnée par la suite par d'autres installations industrielles (Compagnie Française de Raffinage, Cimenterie Lafarge, Compagnie Française d'Entreprises Métallurgiques, Copenor, Compagnie Universelle d'Acétylène et d'Électrométallurgie, dépôts pétroliers).

La période 1962–1980, est une phase où la démographie et l'industrialisation du littoral progressent considérablement. La ZUP des Nouvelles Synthes, implantée sur la commune de Grande-Synthe et celle de Petite-Synthe, a permis la construction de 6 000 logements sur cette période. D'autres opérations sont mises en place au travers de Zones d'Aménagement

[3] Sociologue et professeur émérite de l'Université Paris XII Val de Marne.

Concerté (ZAC) à partir de 1967 : 1 000 logements au Banc Vert, 1 200 pour Saint-Pol Jardin, 5 000 pour la ZAC du Courghain [Lahmini et al. 2008]. Au total, c'est plus de 13 000 logements qui seront construits non loin des sites industriels pour faciliter l'accès des ouvriers à l'emploi.

Durant la période 1962–1975, la croissance démographique de l'agglomération dunkerquoise (communes de l'actuelle Communauté Urbaine de Dunkerque – CUD) fut de 2% par an en moyenne [Frère et al. 2010], passant de 155 000 habitants à 201 215 habitants. Cette croissance se constate surtout dans les communes proches de la zone industrialo-portuaire telles Grande-Synthe, Fort-Mardyck, Loon-Plage pour les premières années de cette période, soit de 1962 à 1968. Durant les années suivantes (de 1968 à 1975), cette forte croissance s'étend à des communes plus éloignées, à des communes de la partie est de l'agglomération (Bray-Dunes, Téteghem). Les années qui suivent, et ce jusqu'en 1982, marquent une rupture, la « *période du Far-West* » [Nouveau 2006] s'atténue. La croissance démographique et urbaine profite à des communes de la dernière couronne de l'agglomération comme Gravelines et Grand-Fort-Philippe avec la centrale nucléaire (démarrage des premiers réacteurs en 1980) pour la partie ouest, et comme Zuydcote à l'est [Frère et al. 2010].

La rupture observée entre 1975 et 1982 va amorcer de forts changements dans l'évolution démographique des communes de la CUD. Celles qui ont bénéficié très tôt des aménagements urbains liés au développement de l'industrie et qui ont donc connu une forte croissance démographique accusent, après 1982 et jusqu'en 2006, une stagnation, voire un déclin démographique [Lahmini et al. 2008]. La croissance s'observe dès lors dans des communes plus petites, dans des communes rurales et éloignées de la zone industrialo-portuaire en marge du territoire communautaire [Frère et al. 2010]. Cette décroissance démographique a deux origines : les baisses d'emplois industriels (en particulier sur la zone industrialo-portuaire) d'une part, et, d'autre part et plus généralement, le fait que l'habitat ne corresponde plus aux attentes de la population [Frère et al. 2010].

Les espaces au sud de la zone industrialo-portuaire se sont densifiés pendant près de vingt ans. Aujourd'hui, la proximité souhaitée et vue comme un atout durant les années 1960–1970 entre les zones d'habitation (exemple de la ZUP des Nouvelles Synthes) et les sites industriels, présente de nombreuses contraintes et rend complexe la gestion des espaces urbains. En effet, les quartiers adjacents à la zone industrialo-portuaire (cela concerne des quartiers de Dunkerque, Saint-Pol, Fort-Mardyck, Grande-Synthe et Mardyck) sont exposés aux risques industriels majeurs que représentent certains établissements industriels soumis à la directive Seveso II. Ceux-ci sont au total 14, dont 13 « seuil haut », sur l'ensemble de l'agglomération dunkerquoise (voir figure 2.1) et impliquent une réglementation spécifique aux risques majeurs qui modifie la gestion urbaine des communes concernées de l'agglomération. Les problèmes liés à la proximité entre industries à risques et zones d'habitation vont logiquement se répercuter sur les PPRT, dans la mesure où aucun des acteurs ne veut être pénalisé par les différentes dispositions de prévention (exemple de la maîtrise de l'urbanisation) découlant des zones d'aléas. On constate d'ailleurs, dans la réalisation des PPRT, une distinction entre les sites à risques préservés de tout espace urbain pour qui les PPRT sont approuvés et les sites à risques cohabitant avec des espaces urbains pour lesquels ils sont encore en cours.

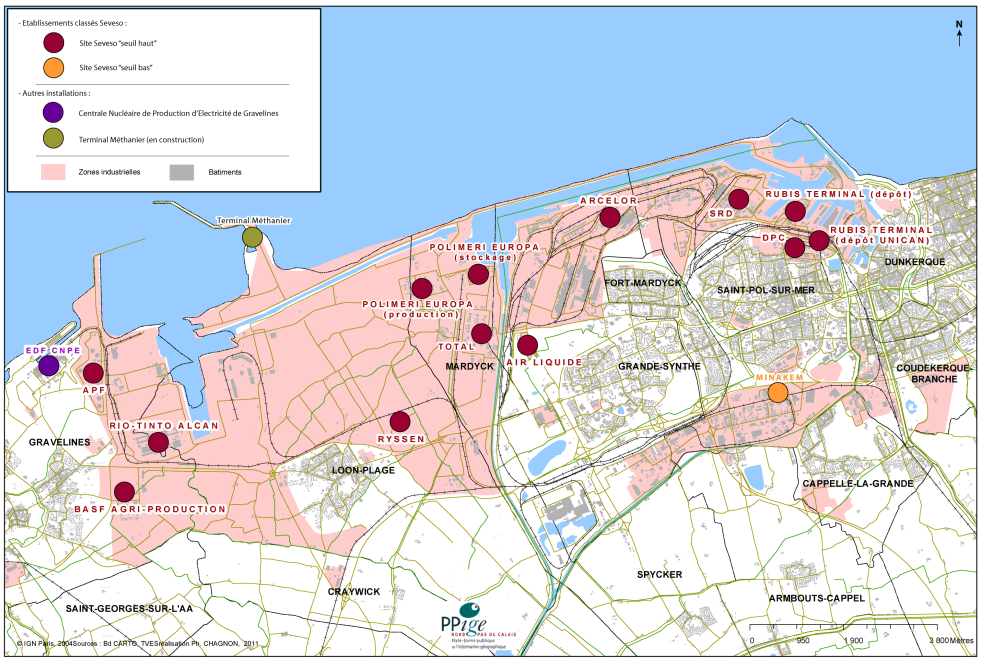


FIGURE 2.1 – *Les sites soumis à la directive Seveso de l'agglomération de Dunkerque [Source : Chagnon, Ph., ingénieur d'étude à TVES-ULCO, d'après les données de la DREAL].*

2.3 État d'avancement des PPRT du territoire dunkerquois

2.3.1 Des PPRT « simples » approuvés

L'état d'avancement des PPRT à l'échelle nationale est préoccupant pour l'administration et le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, du Logement et des Transports, car il accuse un sérieux retard par rapport aux premières prévisions (*cf. supra* figure 1.2). La région Nord-Pas-de-Calais suit cette tendance avec seulement la moitié des PPRT approuvés, soit 16 sur 31, au début de l'année 2012 [DREAL, 2012]. Pour les treize établissements industriels à risques majeurs (Seveso II « seuil haut ») dunkerquois, la DREAL avait, suivant la liste nationale des PPRT classant les établissements par priorité de 1 à 4 (annexée à la circulaire du 3 octobre 2005 relative à la mise en place des PPRT), classé :

- deux PPRT en priorité 1 (DPC[4]/Rubis Terminal Unican et Ryssen) ;
- trois en priorité 3 (dont un PPRT multi-sites) ;
- deux en priorité 4 afin « *d'étaler leur réalisation dans le temps* » [Responsable DREAL, CLIC du 14 mai 2008].

Les détails donnés par le responsable de la DREAL durant la réunion CLIC sur la réalisation des PPRT sont flous et quelques contradictions demeurent sur les lancements prévus des PPRT et le nombre de sites par phase de lancement. De plus, le nombre de PPRT à élaborer sur le territoire dunkerquois est différent de celui de la liste nationale de 2007, il passe de 7 à 6. Cette réduction est due à la « *fonte de deux PPRT multi-sites organisés par l'État en un seul* » [Frère et al. 2010, p. 38].

[4]Dépôts de pétrole côtiers.

Au final, le nombre de PPRT à réaliser sera de **5** (*cf.* figure 2.2) avec :

- un PPRT multi-sites regroupant neuf établissements Seveso II « seuil haut » (Polimeri Europa Production, Polimeri Europa Stockage, Total, SOGIF, Arcelor-Mittal, SRD DPC, Rubis Terminal Môle 5 et Rubis Terminal Unican) ;
- un PPRT pour le site BASF Agri-Production ;
- un pour Rio Tinto Alcan (Aluminium Dunkerque) ;
- un pour Ryssen Alcools ;
- un pour Total-APF.

Se référer au tableau 2.2 pour une synthèse de l'état d'avancement des PPRT.

Sur l'ensemble des PPRT du territoire dunkerquois, les deux premiers à avoir été approuvés sont celui de BASF Agri-Production (à Gravelines) et celui de Ryssen Alcools (à Loon-Plage). Ces deux établissements industriels ont la particularité d'avoir un environnement immédiat relativement préservé d'enjeux dans un rayon de près de 500 mètres, mais surtout d'avoir de « faibles » zones d'aléas.

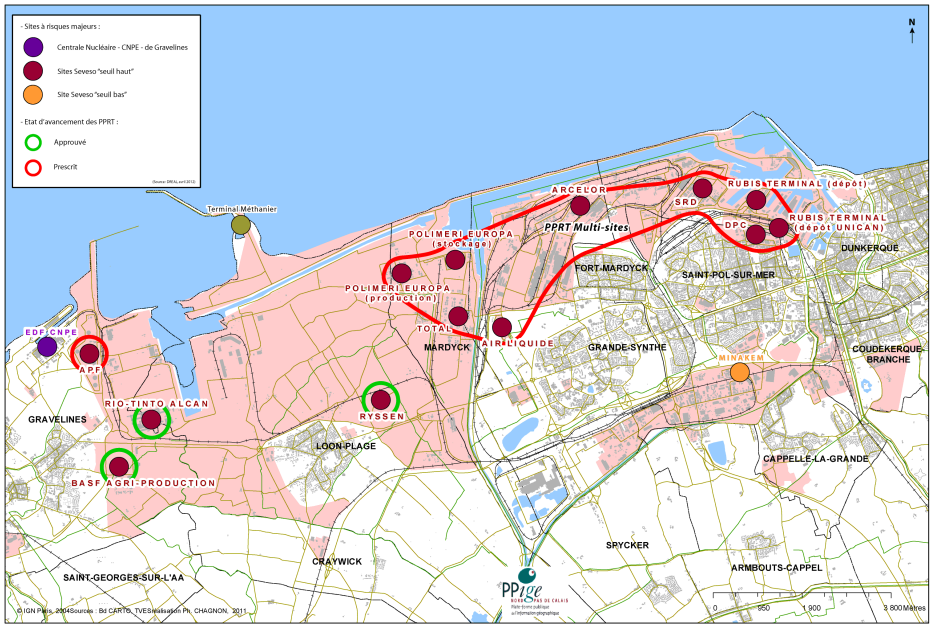


FIGURE 2.2 – *Les cinq PPRT de la ZIP de Dunkerque [Source : Chagnon, Ph., 2012].*

Le PPRT Ryssen Alcools

Dans le cas de Ryssen Alcools, les zones d'aléas de « Fort » à « Faible » sortent des limites du site sur des distances de près de 100 mètres (pour les zones d'aléas « Faible »). À part la voie ferrée au nord du site qui est en limite de la zone « Faible » (à 100 mètres des premières cuves et à 60 mètres de l'emprise clôturée du site), aucun autre enjeu n'est compris dans ces zones d'aléas. Cette absence d'enjeu laisserait supposer que la validation du PPRT de Ryssen Alcools en a été facilitée. Ce dernier a néanmoins connu un retard de calendrier concernant sa prescription. En effet, le PPRT de l'établissement était classé en priorité 1 et les études listant les phénomènes dangereux retenus pour le PPRT ont été réalisées en 2007. Cependant, les scenarii de l'étude de dangers ont rencontré des complications. Il a été demandé, suite à cela, des analyses complémentaires aboutissant à un nouveau rapport plus de 18 mois plus tard, soit en décembre 2008 [Frère et al. 2010]. Hormis ces complications à propos des scenarii de l'étude de dangers, la réalisation du PPRT de Ryssen Alcools ne s'est pas heurtée à de fortes oppositions d'après les réunions CLIC et le *Bilan de concertation* de septembre 2010.

En effet, lors du vote de l'avis du CLIC [Réunion du 27/09/10], les collèges « riverains » et « salariés » se sont abstenus, le collège « collectivités territoriales » a donné un avis favorable, et les collèges « exploitants » et « administrations » ont émis un avis favorable sous réserve de prendre en compte les interrogations concernant le stationnement des camions chargés d'alcool dans la zone PPRT. Un avis favorable sera validé par le CLIC et adressé aux POA. Les autres POA ont également « donné » un avis favorable au PPRT de Ryssen Alcools ou du moins une partie des POA ne s'est pas opposée à la validation de celui-ci[5].

PPRT Ryssen Alcools : avis des POA

- Le Comité Local d'Information et Concertation (CLIC) de la zone industrielle portuaire de Dunkerque : avis favorable lors de sa séance du 27 septembre 2010 ;
- La société Ryssen Alcools : avis favorable (avec une remarque sur l'interdiction de stationnement le long de la voie d'accès au site) par courrier du 18 août 2010 ;
- Le président du Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse** ;
- Le président du Conseil Général du Nord ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse** ;
- Le président de la Communauté Urbaine de Dunkerque ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse recevable** ;
- Le président du conseil de surveillance du Grand Port Maritime de Dunkerque ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse** ;
- Le président du syndicat mixte du SCOT[7] région Flandres-Dunkerque ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse** ;
- Le maire de la commune de Loon-Plage ou son représentant : avis favorable en date du 29 juin 2010[8].

Le PPRT BASF Agri-Production

En ce qui concerne la société BASF Agri-Production, les zones d'aléas ne sortent pas de l'enceinte du site :

> *Il n'a donc pas été établi de cartes des aléas ceux-ci restant dans l'emprise clôturée d'exploitation. Du fait qu'il n'y a pas d'aléas à l'extérieur de l'emprise clôturée du site, l'analyse des enjeux n'a pas été nécessaire [PPRT BASF Agri-Production, Dossier soumis à la concertation, mars 2010].*

Ainsi, malgré la présence d'une installation industrielle au sud de BASF Agri-Production, d'entreprises à l'est et de lignes hautes tensions (partant de la centrale nucléaire) à l'ouest, celles-ci ne sont pas exposées aux risques industriels de BASF Agri-Production. Le PPRT « *ne va donc réglementer que le site* » [Responsable DREAL, CLIC-POA du 27/09/10].

Pour ce PPRT, concernant la phase de validation, la situation est similaire à celle de Ryssen Alcools jusqu'à l'avis formulé par le Président de la Communauté Urbaine de Dunkerque hors délai légal et sans délibération en séance plénière[9]. Hormis ce non-respect des procédures, la validation du PPRT s'est faite sans difficulté et n'a rencontré aucune opposition franche. Aucune observation n'a été faite lors de la « *concertation du public sur le site internet de la préfecture* », ni même lors de la « *concertation du public via le registre mis à disposition en mairie de Gravelines* » [*Bilan de la concertation et avis des POA* – septembre 2010, Préfecture du Nord].

Lors du vote de l'avis du CLIC [Réunion du 27/09/10], des observations ont été faites par le collège « riverains » :

[5] PPRT Ryssen Alcools, *Bilan de la concertation et avis des POA*, septembre 2010.
[7] Schéma de Cohérence Territoriale.
[8] Souligné par nous.
[9] « *Un avis favorable du Président de la Communauté Urbaine de Dunkerque a été donné en tant que POA* ***hors délai*** *et sans que celui-ci ait fait l'objet d'une délibération en séance plénière du Conseil Communautaire et celui-ci est donc* ***non recevable****.* » *[CLIC-POA du 27/09/10].*

- sur la communication et le manque d'information auprès du public notamment sur les documents disponibles en mairie ;
- sur les aléas, les enjeux et les zonages (souhait d'une réunion publique) ;
- mais aussi sur les risques liés à des nuages toxiques qui pourraient se former lors d'un incendie à BASF Agri-Production et leur propagation.

Du fait de ces observations, le collège « riverains » s'est abstenu lors du vote. Abstention qui a été suivie par celle du collège « salariés ». Les autres collèges (« exploitants », « collectivités territoriales » et « administrations ») ont tous donné un avis favorable au PPRT qui sera retenu et validé au nom du CLIC et adressé aux POA. Là encore il n'y a pas eu d'opposition des POA pour la validation du PPRT ni d'engagement de ceux-ci[10].

PPRT BASF Agri-Production : avis des POA

- Le Comité Local d'Information et Concertation (CLIC) de la zone industrielle portuaire de Dunkerque : avis favorable lors de sa séance du 27 septembre 2010 ;
- La société BASF Agri-Production : avis favorable par courrier du 1er juin 2010 ;
- Le président du Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse** ;
- Le président du Conseil Général du Nord ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse** ;
- Le président de la Communauté Urbaine de Dunkerque ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse recevable** ;
- Le président du conseil de surveillance du Grand Port Maritime de Dunkerque ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse** ;
- Le président du syndicat mixte du SCOT région Flandres-Dunkerque ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse** ;
- Le maire de la commune de Gravelines ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse**[11].

L'élaboration du PPRT de BASF Agri-Production a mis un peu plus d'un an entre sa prescription, en date du 13 octobre 2009 et l'arrêté préfectoral portant approbation du 17 décembre 2010. C'est le premier à être approuvé sur les cinq PPRT du territoire dunkerquois. En l'absence d'aléas en dehors du site, on peut supposer que la procédure a été simplifiée ou du moins a été plus rapide dans le sens où elle n'a pas mis en opposition les intérêts et les enjeux des acteurs du risque. Cette absence d'aléas hors établissement, pour reprendre les propos du responsable de la DREAL (*cf. supra*), ne va réglementer que le site et n'imposera donc aucune contrainte réglementaire et urbaine autour du site qui sont généralement les principales sources de conflits et d'oppositions.

Le PPRT Rio Tinto Alcan

Le troisième PPRT « simple », celui de Rio Tinto Alcan (commune de Loon-Plage, a été approuvé après avoir obtenu l'avis favorable des POA entre juin et juillet 2011 et une phase de consultation du public durant le mois d'octobre 2011. Avant cela, le PPRT de Rio Tinto Alcan a été prescrit le 5 mars 2010. Il a également, durant l'année 2010, engagé des mesures de réduction du risque à la source engendrant ainsi une révision des aléas, mais aussi du périmètre d'exposition aux risques en 2011. Ce dernier est moins important que le périmètre d'étude. Comme pour Ryssens Alcools, les zones d'aléas n'intègrent pas d'enjeu bâti (installation industrielle ou habitation).

Il est à noter, pour ce troisième PPRT soumis au vote des POA, de nouveau l'absence de réponse de la part du Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais, du Conseil Général du Nord,

[10] PPRT BASF Agri-Production, *Bilan de la concertation et avis des POA*, septembre 2010.
[11] Souligné par nous.

du Conseil de surveillance du Grand Port Maritime de Dunkerque et du syndicat mixte du SCOT région Flandres-Dunkerque[12].

PPRT Rio Tinto Alcan : avis des POA

- Comité Local d'Information et Concertation (CLIC) de la zone industrielle portuaire de Dunkerque : avis favorable lors de sa séance du 21 juin 2011 transmis par courrier du 6 juillet 2011 ;
- Société Aluminium Dunkerque : avis favorable par courrier du 08 juillet 2011 ;
- Le président du Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse** ;
- Le président du Conseil Général du Nord ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse** ;
- Le président de la Communauté Urbaine de Dunkerque ou son représentant : avis favorable par délibération du Conseil de Communauté du 07 juillet 2011 ;
- Le président du conseil de surveillance du Grand Port Maritime de Dunkerque ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse** ;
- Le président du syndicat mixte du SCOT région Flandres-Dunkerque ou son représentant : avis réputé favorable **en l'absence de réponse** ; le maire de la commune de Gravelines ou son représentant avis favorable par délibération du conseil municipal du 17 juin 2011 ;
- Le maire de la commune de Loon-Plage ou son représentant : avis favorable par délibération du conseil municipal du 17 juin 2011[13].

Comment interpréter ces non-prises de position face à l'approbation des PPRT de la part de certains POA ? Est-ce que cela découle d'une stratégie bien définie ? Est-ce une façon de se décharger de toutes responsabilités des conséquences futures des PPRT ?

Ces avis feront l'objet d'analyses au cours de notre projet afin de comprendre les positions des POA et les causes de celles-ci. Si possible, nous tenterons de remonter le fil de ces décisions pour voir si des échanges et des négociations informels en sont à l'origine. Ceci complétera notre approche de la concertation et des jeux d'acteurs ainsi que des processus de dialogues.

[12] PPRT Rio Tinto Alcan, *Bilan de Concertation et avis des POA*, septembre 2011.
[13] Souligné par nous.

Établissements	Communes	Arrêté de prescription du PPRT	Arrêté préfectoral d'enquête publique	Approbation du PPRT	Durée totale du PPRT
Arcelor Mittal Dunkerque/ Polimeri-Europa France (Sites de Fortelet et Dunes)/ Total Raffinage Marketing/ Sogif/ Société de Raffinerie de Dunkerque/ Rubis Terminal (Sites Unican et Môle 5)/ Dépôts de Pétrole Côtiers	Loon-Plage/ Dunkerque/ Fort-Mardyck/ Saint Pol-sur-Mer/ Grande-Synthe	20 février 2009	...	...	En cours (38 mois)
Ryssen Alcools	Loon-Plage	14 janvier 2009	8 octobre 2010	27 décembre 2010	23 mois
Total Raffinage Marketing – Appontements Pétroliers des Flandres	Gravelines/ Loon-Plage	10 juin 2009	...	...	En cours (34 mois)
BASF Agri-Production	Gravelines	13 octobre 2009	Pas d'enquête publique	17 décembre 2010	14 mois
Rio Tinto Alcan	Gravelines/ Loon-Plage	5 mars 2010	10 octobre 2011	12 avril 2012	25 mois

TABLE 2.2 – Calendrier de l'avancement des PPRT dans l'agglomération dunkerquoise

2.3.2 Des PPRT plus complexes

Parmi les PPRT prévus en phase 1 sur la liste nationale, seul celui de Ryssen Alcools a été approuvé, après un report pour révision des scenarii de l'étude de dangers. Les priorités établies par cette liste nationale ont été difficiles à respecter compte-tenu du contexte local de chaque établissement industriel, en raison de la nouvelle méthodologie servant à réaliser les études de dangers et des évolutions législatives continuelles à ce sujet [Frère et al. 2010]. Par exemple le PPRT multi-sites qui regroupe aujourd'hui neuf sites a évolué entre 2007 et 2009, intégrant deux nouveaux sites en 2008 (DPC et Rubis Terminal Unican, dont le PPRT avait été lancé en 2007). L'activité de certains, leur avenir, sont également des éléments qui vont pousser à une certaine liberté face aux prérogatives imposées par l'État :

> *Cette liberté prise renforce encore l'intérêt scientifique pour une telle aire d'enquête, car elle illustre déjà les écarts entre la théorie la pratique des PPRT, entre un cadre réglementaire précis et des accommodements inhérents aux réalités ou contraintes — techniques, culturelles, géographiques, sociales ou politiques — du terrain* [Frère et al. 2010].

Le PPRT multi-sites

Le PPRT multi-sites, prescrit le 20 février 2009, est l'exemple le plus illustratif du territoire dunkerquois puisqu'il a été retardé sur une période assez longue. L'un des principaux facteurs responsables de ce retard fut l'incertitude, pendant près de deux ans, sur l'avenir de la Raffinerie des Flandres (société Total), avec des phases d'arrêt d'activité et de procédures judiciaires. Le PPRT multi-sites rencontre des difficultés également parce qu'il regroupe neuf sites industriels et cinq communes (*cf.* figure 2.3). L'addition d'acteurs aux intérêts divergents multiplie la probabilité de désaccords. Ajoutez à cela la proximité des espaces urbains (principalement des zones d'habitation) et ce PPRT n'en est que plus complexe.

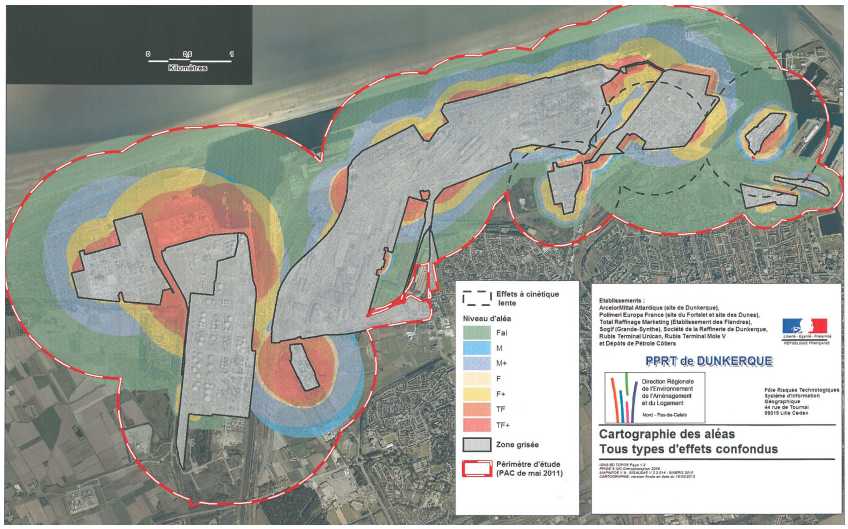


FIGURE 2.3 – *Cartographie des aléas tous types d'effets confondus du PPRT multi-sites de la ZIP de Dunkerque [Source : DREAL Littoral, mars 2012].*

Les maires des cinq communes concernées (Dunkerque, Fort-Mardyck, Grande-Synthe, Mardyck et Saint-Pol) veulent que les risques aient le moins possible d'impact sur celles-ci, anticipant les mesures de maîtrise de l'urbanisation. Ils craignent que ces mesures génèrent des conflits et brident le développement des communes [Glatron 1996]. Dans l'« intérêt » des élus locaux, mais aussi dans celui des industriels et de l'État (entités concernées par le financement des mesures d'expropriation et de délaissement), de nombreuses opérations de réduction du risque à la source ont été réalisées. La carte ci-dessus (*cf.* figure 2.3) montre en effet les différents quartiers d'habitation qui sont exposés aux aléas des établissements du PPRT multi-sites. La commune la plus touchée d'un point de vue spatial (exposition aux risques) est celle de Saint-Pol-sur-Mer où près de 1 000 habitations seraient en zone d'aléas « Faible » [Comité de liaison du 6 avril 2012]. L'autre commune fortement touchée par les risques est Mardyck, mais en termes d'expropriation et de délaissement (zones d'aléas de

« F+ » à « TF+ »). Cela concerne 31 habitations et 4 ERP (Établissements recevant du public) [Comité de liaison du 6 avril 2012]. Nous développerons ces cas plus en détail ultérieurement[6] car ces quartiers d'habitation font l'objet de négociations récentes entre les acteurs du risque.

La présence d'espaces urbains au sud de la zone industrialo-portuaire est conséquente (*cf. supra*) ; ces opérations de réduction des risques à la source furent donc une nécessité pour l'ensemble des acteurs du PPRT multi-sites. Elles ont permis de réduire les zones d'aléas et ainsi les coûts de la maîtrise de l'urbanisation environnante. Les enjeux humains, bâtis, économiques compris dans les zones d'aléas sont nombreux et impliquent des enjeux financiers considérables (financement des mesures de prévention et manque à gagner si une partie de la commune est figée par les zones d'aléas). Cependant, les membres du collège « riverains », entre autres, s'interrogent sur le fait de pouvoir réduire « aussi facilement » et rapidement, et parfois de façon conséquente, les zones d'aléas. Ceci nourrit le sentiment que de nombreuses informations et données ne sont pas explicitées en CLIC. De la frustration et de la méfiance en ressortent [Frère et al. 2012], d'où notre intérêt et nos hypothèses sur les échanges et négociations parallèles aux CLIC.

Durant l'année 2010, la DREAL a poursuivi l'ensemble des études techniques malgré « *l'absence de décision* » sur l'avenir du site Total ; le « *travail continue d'être mené* » tant que la décision définitive n'a pas été prise, mais le PPRT ne pouvait réellement aboutir [Frère et al. 2010]. C'est à la fin de l'année 2010 que l'incertitude s'achève avec le choix de l'arrêt de la raffinerie (arrêt des unités de production) qui sera remplacée par le stockage d'hydrocarbures. Ce changement d'activité implique une révision de l'évaluation des risques et des zones d'aléas, d'autant plus que Polimeri-Europa (voisin de Total) a racheté les sphères de GPL de Total (en 2011). Cette démarche permettra, en décembre 2013, un arrêt de la cuve de 9000 m^3 de Polimeri-Europa, une des plus importantes d'Europe, et contribue à une réduction des risques. Cependant,elle oblige également à revoir l'évaluation des risques de Polimeri [CLIC du 21/03/2012]. Au début de l'année 2012, les aléas de Total et Polimeri-Europa ont été validés (confirmation lors du CLIC du 21/03/2012). La nouvelle zone d'aléas « Faible » de Polimeri-Europa sort du périmètre d'étude et engage une modification de celui-ci. Pour cela, un projet d'arrêté préfectoral est en cours ainsi qu'un **Porter à Connaissance** [CLIC du 21/03/2012].

En parallèle des révisions de Polimeri-Europa et Total, les POA [CLIC-POA du 21/03/2012] se penchent sur « *une méthode de travail pour définir la stratégie* » du PPRT, où il est souhaitable de « *poursuivre les réflexions sur les orientations stratégiques* » pour chaque enjeu (urbains, industriels et infrastructures de transport). Il est ainsi par exemple proposé, pour les enjeux urbains, de définir une politique d'orientation « *en tenant compte du contexte urbain et des projets* » pour les zones du PPRT (selon les niveaux d'aléas) qui laisse une « *marge de manœuvre* » : choix entre « *expropriation ou délaissement en zone d'aléas TF* », entre « *délaissement ou renforcement du bâti en zone F* », et entre « *prescription ou recommandation en zone d'aléas Faibles* ».

Le PPRT APF

La société Total possède un second site de stockage d'hydrocarbures, les Appontements Pétroliers des Flandres (APF) sur la commune de Gravelines. Le PPRT de ce site a été prescrit le 10 juin 2009, son périmètre d'étude (de même que celui du PPI) intègre la centrale nucléaire (CNPE) et déborde sur la commune de Loon-Plage. La présence de la centrale nucléaire est un des points sensibles de ce PPRT, nous supposons qu'elle doit faire l'objet de nombreuses négociations hors CLIC. D'ailleurs, l'état d'avancement du PPRT des APF marque une certaine longueur depuis 2009, mais son approbation est prévue pour la fin de l'année 2012 selon le planning présenté lors de la réunion POA du 21 mars 2012. En raison de la présence de la CNPE, Total a engagé une réduction des risques à la source en changeant les produits dangereux stockés sur le site. La société a remplacé le pétrole brut par du gazole et a ainsi pu opportunément réviser ses études de dangers en excluant la CNPE de la zone potentielle impactée par un accident sur son propre site.

Lors de la réunion POA du 11 janvier 2012, une présentation de la cartographie des aléas et une présentation de l'analyse des enjeux ont été faites. Les niveaux d'aléas (zone d'aléas « Faibles ») s'étendent aux limites de la CNPE (à l'ouest) et des deux installations industrielles à l'est (distances moyennes de 150 à 160 m avec les trois installations). Seul un établissement se trouve dans ces zones d'aléas, il s'agit de l'Institut Pasteur (au nord du site, à environ 75

[6] Les résultats de nos études de cas seront présentés dans un autre cahier.

mètres) qui est en zone d'aléas M+ (« Moyen + »). Il a donc fait l'objet d'une concertation au sein du CLIC-POA du 21 mars 2012 : quel avenir pour l'Institut Pasteur (à long terme), quels enjeux, faut-il le classer en zone de délaissement ou de renforcement du bâti ? Peu de réponses ont pu être apportées, par ailleurs il a été demandé durant la réunion CLIC-POA d'inviter les responsables de l'Institut Pasteur à la prochaine séance afin d'obtenir plus d'information. Ces interrogations sur le choix d'une mesure de délaissement aboutissent à une réflexion plus générale sur la stratégie du PPRT (*cf. supra*). Plusieurs acteurs du CLIC-POA font part de leurs désaccords sur le principe de délaissement et sur le fait que la CUD et les collectivités territoriales paient pour voir partir une entreprise. Les enjeux relatifs à l'Institut Pasteur sont, d'après nos observations aux CLIC, financiers et temporels car les acteurs du CLIC et du POA n'ont aucune garantie sur l'activité du site (qui dépend de Lille et emploie seulement deux personnes) et sur son avenir dans l'agglomération dunkerquoise. Ils doivent prendre une décision sur les mesures de prévention dans le cadre du PPRT à partir d'incertitudes.

Ainsi les jeux, les négociations, les accords et les relations entre les acteurs, à l'intérieur des CLIC comme à l'extérieur, de manière informelle ou formelle pour aboutir à ces décisions vont être le cœur de notre recherche.

Les premières observations de terrain font ressortir que des adaptations ont été nécessaires en fonction des contraintes rencontrées, du contexte local et des enjeux lors de la mise en place des PPRT. Le contraste entre les textes et le terrain est d'autant plus conséquent quand se combinent sur un même territoire une forte densité d'industries à risques et un important réseau d'acteurs. Les points de négociations sont donc nombreux et les compromis demandent un temps certain avant d'aboutir.

Ces adaptations concernent également les CLIC en raison du nombre de sites visés par la loi du 30 juillet 2003 sur le territoire dunkerquois.

2.4 Les spécificités du CLIC du territoire dunkerquois

2.4.1 Un CLIC pour l'ensemble des sites Seveso

Dès la fin de l'année 2004, l'obligation législative de créer des CLIC a fait l'objet de discussions lors de la commission « Risques Industriels » du SPPPI Côte d'Opale-Flandres alors même que les décrets d'application n'étaient pas encore publiés.

Un participant au SPPPI

Lors de la réunion de la commission « Risques Industriels » du SPPPI Côte d'Opale Flandre le 20 octobre 2004, un participant souhaitait la création d'un groupe de travail afin d'engager « *une réflexion sur la concertation et, sur l'accompagnement des PPRT et des CLIC prévus par la Loi du 30 juillet 2003* ».

Il a été proposé également d'organiser une réunion dans l'optique d'anticiper l'instauration de ces plans et comités, avec la présentation des études de dangers des sites concernés, les zones de risques, les dispositifs de prévention et d'information.

Très tôt, les membres de la commission « Risques Industriels », qui pour une grande partie d'entre eux, feront partie du futur comité, se sont penchés sur le cas des CLIC et des PPRT. On observe donc une sorte de continuité et une complémentarité entre la commission du SPPPI et le CLIC puisqu'on y retrouvera, pour une majorité, les mêmes acteurs [Frère et al. 2010]. Ce point laisserait supposer que les contacts et les échanges entre les participants en seraient facilités.

Extrait d'entretien

« *Le fait que les acteurs du CLIC, on les retrouve dans les réunions du SPPPI. Les gens se connaissent et finalement on arrive, je pense, on discute plus facilement. On discute de façon informelle au SPPPI et finalement donc on essaye d'amorcer des solutions que l'on peut ensuite dupliquer dans les CLIC*[14] ».

Les premières phases de négociation et de concertation portant sur la création des CLIC, sur leur organisation et fonctionnement futur ont eu lieu lors des réunions SPPPI de l'année 2005. Durant ces premières étapes, les membres de la commission « Risques Industriels » avaient fait le souhait d'avoir des CLIC avec un « dispositif simple » en raison du nombre de sites visés (13 établissements classés Seveso « seuil haut » ; réunion du Comité de Suivi du SPPPI du 30 mars 2005). Bien qu'à la suite de cette demande le sous-préfet de Dunkerque rappelle que la loi prévoit un CLIC par établissement Seveso « seuil haut », celle-ci va être à l'origine d'une des particularités du territoire dunkerquois. En effet, les membres de la commission « Risques Industriels », par ce souhait, veulent limiter la multiplication des instances de débat dans lesquelles seront présents les mêmes acteurs. De ce fait, ils entendent éviter de « *créer une lourdeur dans la gestion et l'organisation des CLIC qui est à l'encontre de la volonté locale de faire simple mais efficace* » [Réunion SPPPI Côte d'Opale Flandre, Commission « Risques industriels », du 24/06/2005]. Il est ainsi proposé à la préfecture de Région Nord-Pas-de-Calais, de créer un seul CLIC pour le territoire de la Communauté Urbaine de Dunkerque. Celui-ci associerait cinq « sous-CLIC » dans un premier temps :

- un sous-CLIC pour la commune de Gravelines regroupant les sites de BASF Agri-Production, Rio Tinto Alcan et APF ;
- un pour Loon-Plage avec Teris et Ryssen Alcools ;
- un pour Mardyck avec Total, Polimeri-Europa et SOGIF ;
- un pour Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck avec SRD et Arcelor-Mittal ;
- un pour Dunkerque avec DPC et Rubis Terminal.

La volonté et la nécessité d'avoir un dispositif simple pour le CLIC ont convaincu une partie des acteurs et gestionnaires du risque puisque, pour le territoire dunkerquois, sera mis en place un CLIC auquel seront finalement associés deux sous-CLIC : un pour la partie Est et un pour la partie Ouest (fonctionnement actuel). Un arrêté préfectoral portant création d'un Comité Local d'Information et de Concertation pour les treize établissements industriels classés Seveso II du territoire dunkerquois est rédigé le 19 octobre 2006 spécifiant notamment la nomination des membres des collèges pour la configuration Est et pour la configuration Ouest[15]. La disposition des deux sous-CLIC demande des participants communs, ce qui est le cas pour le collège « administrations » (structures représentées), pour une partie des membres des collèges « riverains » et « collectivités territoriales ».

Un CLIC pour les 13 sites Seveso du territoire associé à deux sous-CLIC : un pour l'Ouest, l'autre pour l'Est.

moins de réunions, plus d'assiduité

Pour certains, ce fonctionnement permet un meilleur suivi de la gestion du risque industriel. C'est l'avis notamment des membres du collège « riverains » qui participent aux CLIC selon les principes de volontariat et de bénévolat. Le fait de regrouper les sites industriels à risques de la zone Est en un CLIC et de faire de même pour ceux de la zone Ouest, réduit considérablement le nombre de réunions (trois au minimum par an, une pour chaque sous-CLIC et une générale, contre un CLIC par site initialement prévu par la loi, soit au moins une dizaine par an) ce qui permet aux membres du collège « riverains » d'assurer une présence assidue.

représentation industrielle manquant de cohérence

Les premières réunions CLIC en configuration « Ouest » et « Est » ont eu lieu en 2007, le 15 mai 2007 pour la première (Ouest) et le 12 juin pour la seconde (Est). Pour les autres réunions CLIC, il est plus difficile de faire la distinction entre les deux configurations ne serait-ce que dans l'intitulé des comptes rendus où cela n'est pas spécifié. Ensuite, si l'on observe les participants du collège « exploitants » aux différentes réunions CLIC, la distinction est loin d'être évidente car leur nombre est supérieur, à de nombreuses reprises, à celui autorisé par la loi (six membres par collège). De plus, on constate également des incohérences entre les membres du collège « exploitants » et ceux du collège « salariés » concernant la représentation des établissements. En théorie, les sociétés visées par le CLIC et seulement celles-ci devraient avoir un représentant dans chacun des collèges ; or il y a une sorte d'imbroglio entre ces deux collèges. Pour le collège « collectivités territoriales », certains élus ou représentants d'élus sont également présents à tous les CLIC sans distinction des configurations Est-Ouest.

[14] Entretien réalisé le 24/06/2011 par M. Chambon, TVES-ULCO-MESH-CNRS.
[15] Arrêté modifié le 9 juillet 2009, Préfecture du Nord.

Devons-nous voir, dans cette adaptation locale d'un dispositif imposé par l'État, une certaine souplesse, un pragmatisme du fonctionnement des réunions CLIC qui s'adaptent aux ordres du jour et, plus généralement, à l'actualité des établissements à risques et l'avancée de leur PPRT ? Faut-il plutôt y voir une forme de labilité dans le fonctionnement du réseau d'acteurs parvenant alors à détourner le formalisme du CLIC pour mieux satisfaire ses intérêts ?

Date réunion	Configuration	Objets réunion	Compte rendu disponible sur Internet[16]	Observation participante - GRIZ
6 avril 2007	CLIC	1ère réunion CLIC ; fonctionnement CLIC ; Comité de liaison	Oui	-
15 mai 2007	CLIC ouest	Bilans d'activités	Oui	-
12 juin 2007	CLIC est	Bilans d'activités	Oui	-
10 juillet 2007	CLIC	Aspects législatif et réglementaire ; Création du Comité de liaison	Oui	-
14 mai 2008	CLIC est	Bilans d'activités	Oui	-
3 juillet 2008	CLIC ouest	Bilans d'activités	Oui	-
7 avril 2009	CLIC - POA	PPRT Multi-sites et Ryssen Alcools	Oui	-
9 juin 2009	CLIC	Groupe de travail "Aléas"	Absence de CR (non obligatoire)	-
2 juillet 2009	CLIC	Groupe de travail "Enjeux"	Absence de CR (non obligatoire)	-
16 juillet 2009	CLIC ouest	Bilans d'activités	Oui	-
14 septembre 2009	CLIC est	Bilans d'activités	Oui	-
9 décembre 2009	CLIC	Groupe de travail "Aléas"	Absence de CR (non obligatoire)	-
30 avril 2010	CLIC - POA	PPRT Ryssen Alcools et BASF	Oui	X
4 mai 2010	CLIC	Élection président du CLIC	Oui	X
2 juillet 2010	CLIC	Bilans d'activités	Oui	X
27 septembre 2010	CLIC	Votes avis des PPRT Ryssen Alcools et BASF	Oui	X
3 février 2011	CLIC - POA	PPRT Rio Tinto Alcan et PPRT multi-sites	Pas encore disponible[17]	X
10 mai 2011	CLIC – POA	Maîtrise de l'urbanisation ; aléas PPRT multi-sites	Pas encore disponible[17]	X
21 juin 2011	CLIC	Bilans d'activités	Oui	X
27 septembre 2011	CLIC - POA	Vote avis PPRT Rio Tinto Alcan	Pas encore disponible[17]	X
11 janvier 2012	CLIC - POA	-	Pas encore disponible[17]	-
21 mars 2012	CLIC - POA	PPRT Multi-sites et APF	Pas encore disponible[17]	X

TABLE 2.3 – Calendrier des réunions CLIC de la ZIP de Dunkerque

[16] Voir http://www.cliclittoralnpdc.fr/fr
[17] Au 30 avril 2012.

2.4.2 Création d'un « Comité de liaison »

Lors des réunions de mise en place du CLIC, durant l'année 2006, un sujet s'invite à plusieurs reprises dans les débats. L'idée d'un réglement intérieur a été suggérée afin d'établir le fonctionnement du CLIC [Frère et al. 2010]. Ce dernier est déjà fortement marqué par les dispositions et les prescriptions législatives issues de la loi du 30 juillet 2003. Les avis sont partagés entre les participants chez lesquels on peut observer une première divergence : entre industriels et administratifs d'un côté, salariés et associations de l'autre [Frère et al. 2010]. À la volonté d'une meilleure lisibilité du rôle du CLIC et de la place de chacun en son sein s'oppose ainsi la crainte d'une trop grande rigidité réglementaire, quatre textes juridiques définissant déjà le fonctionnement et l'organisation du CLIC [Frère et al. 2010].

Le débat concernant la demande d'un réglement intérieur a conduit à un second débat sur la création d'un « comité de liaison ». Celui-ci devra préparer les réunions du CLIC (« *mettre au point les ordres du jour* »), « *analyser les travaux* » et « *servir de relais auprès des différents collèges* » [Réunion de mise en place du CLIC du 21/12/06 ; CLIC du 06/04/2007]. On y trouve de nouveau une opposition entre les mêmes acteurs avec néanmoins des positions inverses [Frère et al. 2010]. De ce fait, cette double opposition permet en quelque sorte de trouver un accord entre les différents membres en demandant au futur comité de liaison de prendre en charge la question du réglement intérieur. À travers cette démarche se met en place un processus transactionnel [Rémy et al. 1978] qui organise une forme de débat dans l'espace public [Gibout 2006].

nombre de participants au CLIC > seuil légal

Le réglement intérieur et le comité de liaison répondent aussi à un problème de fonctionnement propre à Dunkerque. Le nombre de sites concernés par le CLIC étant conséquent, comme nous l'avons évoqué précédemment pour le collège « exploitants », le nombre de participants dépasse le seuil des 30 membres (6 par collèges) autorisés par la loi. On suppose que la qualité de la concertation peut en être diminuée. Supposition légitime puisque la moyenne de participants aux CLIC depuis leur création est autour de 60 personnes.

Le comité de liaison est tout logiquement présent dans les débats dès la première réunion du CLIC le 6 avril 2007 où il sera question de la dénomination de celui-ci (initialement « bureau de liaison ») et de la désignation de deux représentants pour chaque collège. Le président rappelle que ce comité a pour objectif de préparer les réunions CLIC pour faciliter les débats et d'avancer de manière efficace, et que

> *Rien n'y sera décidé, ni réglement intérieur, ni mode de fonctionnement sans passage devant le CLIC.*

C'est ainsi que le « comité de liaison » sera finalement créé lors de la seconde réunion CLIC du 10 juillet 2007 avec « *comme compromis d'avoir pour mission première la création d'un réglement intérieur* » [Frère et al. 2010]. Il doit donc simplifier les débats et le fonctionnement du CLIC en les préparant en amont, mais cette structure sort du cadre de la loi du 30 juillet 2003.

Le comité de liaison est créé pour préparer les réunions du CLIC, pour des débats plus efficaces. Rien ne doit s'y décider sans passage par le CLIC.

ison rapidement remis en cause

Le nombre de participants au comité de liaison est limité (perd-t-il de sa représentativité ?), sur proposition du président du CLIC et approuvé par les autres membres, pour faciliter les discussions et la préparation des CLIC. Plusieurs personnes (du comité et du CLIC) ont témoigné qu'il était plus facile de travailler en réunions restreintes sans que cela interfère avec l'organisation et la transparence des CLIC[18]. Le principe du comité de liaison est pourtant remis en cause de façon indirecte par une partie des acteurs du CLIC qui avoue ne pas avoir de retour de ces réunions restreintes, ne connait donc ni les sujets discutés ni leurs objectifs. Ces interrogations sur le comité de liaison ont été relevées lors des premières années de fonctionnement du CLIC entre 2007 et 2010 où a également été observé une « *redondance de la question du réglement intérieur* » dans les comptes rendus et les réunions CLIC [Frère et al. 2010, 62]. Durant cette période, le projet du comité de liaison n'a, selon un membre du collège « salariés », « *jamais été présenté aux membres du CLIC* » et n'a, selon un membre du collège « riverains », « *pas fonctionné* » puisqu'il ne s'est réuni qu'une fois en trois ans. Le président du CLIC, en n'organisant qu'une réunion du comité de liaison durant son premier mandat, prend prise sur le CLIC en freinant la mise en place du réglement

[18] Entretiens réalisés par M. Chambon, TVES-ULCO - MESHS-CNRS, 2011.

intérieur pour lequel les industriels étaient récalcitrants [Frère et al. 2010]. De cette façon, il rééquilibre les rapports de force entre les industriels et les syndicats et associations.

Suite à la réélection du président du CLIC en juillet 2010, le comité de liaison s'est réuni plus régulièrement. Cependant, quelques participants du CLIC s'interrogent toujours sur le fonctionnement de ce comité.

Extrait d'entretien

« *Je n'en ai pas de retour. Je ne sais même pas quel est le but de ce bureau : de quoi ils doivent discuter ? Est-ce qu'ils doivent discuter de l'ordre du jour ou est-ce qu'ils doivent décider de décisions à prendre ? Je ne sais pas*[19]. »

Malgré quelques personnes encore dubitatives, il en ressort dans l'ensemble un avis positif.

Extraits d'entretiens

« *Ça a eu un effet positif* » [Un membre du collège « administration »].

« *Ça permet de creuser un peu plus sans aucun tabou les problématiques et poser très ouvertement les questions* » [Un membre du collège « riverains »].

« *Donc en comité de liaison, moi je suis très satisfait d'autant plus qu'on [...] va travailler avec le Port* » [Le président du CLIC][20].

2.5 Pour conclure

Après une période d'adaptation, le fonctionnement du CLIC semble avoir atteint sa vitesse de croisière. Une certaine **familiarité entre les acteurs** s'en dégage. Il est vrai qu'une grande partie d'entre eux se connaissaient déjà par l'intermédiaire du SPPPI, et **les échanges semblent raisonnés malgré des oppositions bien marquées entre les collèges** (intérêts divergents, exemples pour le comité de liaison et pour le réglement intérieur). Ce point sera approfondi durant notre période de recherche, car les sujets d'opposition sont abondants : par exemple, le collège « riverains » souhaite élargir les compétences du CLIC, traiter des risques liés aux Transports de Matières Dangereuses (TMD) et des risques chroniques, ce que refusent les industriels.

Cependant, une frustration pèse sur plusieurs membres du CLIC qui estiment une **trop grande rigidité** dans son fonctionnement. En effet, comme cela a été précisé auparavant, il existe :

Frustration liée au sentiment d'inégalité entre les membres du CLIC, au manque de transparence de l'information et à la culture du secret.

- une **rigidité institutionnelle** liée à un grand nombre de textes qui réglementent le fonctionnement du CLIC (textes auxquels il était souhaité de rajouter un réglement intérieur rendant le fonctionnement plus contraignant) ;
- une **rigidité dans la pratique** qui se manifeste par le contrôle des entrées aux réunions, par la distribution de la parole ou l'élection de la présidence ;
- une **rigidité dans les échanges** puisque le CLIC est considéré comme un lieu de débat trop « formel » par les acteurs [Chambon et al. 2011].

Ce sentiment de frustration est consolidé par la place et le rôle du CLIC parmi les POA et dans la décision finale. C'est le ressenti dont témoignent principalement les membres des collèges « riverains » et « salariés », ce qui les amène à dire que **le CLIC n'est qu'une « chambre d'enregistrement » de décisions déjà actées**. La position des « nouveaux entrants dans la gestion des risques industriels » souligne de nouvelles limites aux CLIC. Les représentants « riverains » et « salariés » estiment ne pas être considérés d'égal à égal avec les autres

[19] Entretien réalisé par M. Chambon, TVES-ULCO - MESHS-CNRS, 2011., assistée de J. Chin
[20] Entretien réalisé par M. Chambon, TVES-ULCO - MESHS-CNRS, 2011.

membres à l'intérieur des CLIC. La transparence de l'information semble être insuffisante au sein du CLIC. La culture du secret des industriels plane au-dessus des CLIC et elle semble partagée par le collège « administration » pour les décisions importantes.

L'**analyse des jeux d'acteurs**, à partir et autour des CLIC, va permettre d'**évaluer les échanges informels et leurs influences ou impacts** dans les CLIC, par une méthodologie créée pour cela. La détermination de la position de chaque acteur et de leurs intérêts sera un premier élément d'évaluation. Ce point sera à approfondir par la suite et permettra de comprendre les **modalités de négociation entre les acteurs**.

3

Les impasses de la négociation obligatoire à Dunkerque : formalité et informalité

Ce chapitre en quelques lignes

Le deuxième chapitre de ce cahier a permis de présenter le territoire dunkerquois, les modalités de mise en place des CLIC et des PPRT et les spécificités de fonctionnement de la concertation à Dunkerque.

Nous allons à présent poursuivre cet état des lieux en explicitant les difficultés concernant les **dynamiques, les interactions et / ou interrelations que génèrent les sites industriels à risques entre les acteurs locaux** que nous avons identifiées. Nous reviendrons ainsi sur les expériences d'information et de concertation mises en œuvre sur le territoire dunkerquois depuis plus de dix ans pour mettre au jour les difficultés, les hiatus et autres obstacles qui sont apparus au fil du temps. Nous introduirons aussi **les modèles économiques, psychologiques et sociologiques** qui permettront de comprendre les jeux d'acteurs qui se mettent en place. L'objectif à terme est de comprendre les raisons qui conduisent les membres du CLIC et acteurs du risque à sortir du cadre concertatif proposé dans l'élaboration du PPRT et à développer de multiples espaces annexes de **discussion** et de **négociation** pour la gestion du risque :

- difficultés de la concertation ;
- perte de l'information ;
- perte de la transparence.

Les établissements à risque majeur polarisent un grand nombre d'acteurs, et ce depuis plusieurs dizaines d'années. Ceux-ci ont pu développer une pratique de la discussion puis de la concertation autour des risques, à des degrés divers selon les objectifs et compétences de chacun, ce qui semblerait faciliter les échanges au sein des CLIC (*cf. supra* et entretiens réalisés par M. Chambon en 2011). Cependant, des difficultés subsistent tant lors des séances du CLIC, en ce qui concerne la concertation, que dans l'élaboration des PPRT.

Les difficultés rencontrées pour les PPRT se focalisent autour de trois grands types d'enjeux qui sont :

- liés au développement économique ;
- liés au développement urbain ;
- liés à la sécurité des personnes.

Quand ces derniers n'étaient que secondaires lors des négociations, comme ce fut le cas pour les PPRT dits « simples » du territoire dunkerquois, les points d'accord ont été plus aisés entre les collèges du CLIC (*cf.* sous-section 2.3.1). D'ailleurs, on peut observer que, pendant la période d'élaboration des PPRT « simples » (entre janvier 2009 et décembre 2010 pour Ryssen Alcools et BASF), le comité de liaison, qui doit organiser et simplifier le fonctionnement des réunions CLIC, n'a été sollicité qu'une seule fois d'après nos investigations (*cf.* figure 3.1).

Par contre, lorsque ces trois enjeux occupent une place importante dans les débats, les négociations sont plus délicates, tendues et prolixes ; c'est le cas pour les PPRT « complexes ». On constate cette fois-ci que le comité de liaison s'est réuni à six reprises depuis janvier 2011.

Ces trois principaux enjeux, ou catégories d'enjeux vont être au cœur de la concertation et régenter les jeux et relations entre les acteurs du risque. Comment, à quels degrés, à quels niveaux, quelles dynamiques, quels impacts sur les jeux d'acteurs, sur leur organisation, pour aboutir à quelle gouvernance du risque ? Nombreuses sont les interrogations sur les liens entre les jeux d'acteurs et ces enjeux (économie, développement urbain et sécurité) car ces derniers sont souvent en opposition ou du moins en concurrence.

De ce fait, se mettent en place des prises d'intérêts contradictoires, au sein des CLIC et hors CLIC, auxquelles il faut trouver une issue. La concertation, selon les objectifs de la loi du 30 juillet 2003, doit remplir cette fonction en proposant des solutions afin de concilier ces intérêts contradictoires. Là est toute la difficulté : trouver un équilibre entre ces enjeux sachant qu'il y a des déséquilibres certains entre les acteurs qui les défendent (en termes d'influence, de pression ou de pouvoir).

Comment ces acteurs vont-ils alors organiser la défense de leur intérêts, que ce soit au sein des CLIC ou à l'extérieur de ces structures, de façon plus informelle ? Des réponses seront apportées au fur et à mesure de nos recherches. Avant cela, nous poserons le cadre théorique de la concertation et des jeux d'acteurs.

NATIONAL	ANNEE	ZIP DUNKERQUE	
		PPRT	CLIC
21 sept. : accident usine AZF Toulouse. Tables Rondes régionales (nov. déc.)	2001		
Rapport ESSIG (janv.)	2002		
Loi du 30 juillet .	2003		
Lancement de 8 PPRT pilotes dont celui de Mazingarbe.	2004		
Décret d'application PPRT (7 sept.) Circulaire de mise en œuvre du PPRT (3 oct.)	2005		
Circulaire du 6 avril : élaboration du périmètre PPRT (exclusion de certains phénomènes).	2006		Création du CLIC ZIP de Dunkerque par A. P. du 19 oct. 1ère réunion de mise en place du CLIC (13 juil.) Réunion de mise en place CLIC (sept.) Réunion de mise en place CLIC (déc.)
PPRT pilote de Mazingarbe approuvé (mars) Circulaire du 3 mai : modalités de financement et mise en œuvre des mesures foncières. Circulaire du 4 mai : porter à connaissance "risques technologiques". Circulaire du 6 nov. : composition collège "salariés".	2007		1ère réunion CLIC ZIP Dunkerque (6 avril) CLIC Ouest (15 mai) CLIC Est (12 juin) CLIC : création du **Comité de liaison** (10 juil.)
	2008		CLIC Est (14 mai) CLIC Ouest (3 juil.)
Circulaire du 26 janv. : mise en œuvre des PPRT. Tables rondes sur les risques industriels (mai à juil.) Loi du 3 août : Grenelle de l'environnement.	2009	Prescription PPRT Ryssen (14 janv.) Prescription PPRT multi-sites (20 fév.) Prescription PPRT APF (10 juin) prescription PPRT BASF (13oct.)	**Comité de liaison (1ère réunion) ?** CLIC-POA multisites et Ryssen (7 avril) Groupe de travail "Aléas" (9 juin) Groupe de travail "Enjeux"(2 juil.) CLIC Ouest (16 juil.) CLIC Est (14 sept.) Groupe de travail "Enjeux"(9 déc.)
Circulaire du 10 mai : règles méthodologiques applicales aux études de dangers, démarche de la réduction du risque à la source. Loi du 12 juil. : Grenelle 2.	2010	prescription PPRT Rio Tinto Al. (5 mars) PPRT BASF et Ryssen (juin-juil.) dossiers à disposition du public. PPRT Ryssen (nov.)enquête publique. PPRT BASF approuvé (17 déc.) PPRT RYSSEN approuvé (27 déc.)	CLIC POA Ryssen et BASF (30 avril) CLIC (4 mai) CLIC (2 juil.) CLIC votes avis PPRT Ryssen et BASF (27 sept.)
Décret du 24 fév. : procédure d'élaboration des PPRT.	2011	PPRT Rio Tinto Al. (juin) dossier à disposition du public. PPRT Rio Tinto Al. (nov.) enquête publique.	CLIC-POA (3 fév.) **Comité de liaison** (9 mai) CLIC (10 mai) **Comité de liaison** (24 mai) **Comité de liaison** (16 juin) CLIC (21 juin) - vote Avis PPRT Rio Tinto Al. **Comité de liaison** (6 sept.) CLIC-POA (27 sept.) **Comité de liaison** (14 nov.)
Bilan IIC 2011 : 386 PPRT prescrits et 143 PPRT approuvés. Décret du 07 fév. relatif aux Commissions de Suivi de Site.	2012	PPRT Rio Tinto Al. approuvé (12 avril)	CLIC-POA (11 janv.) CLIC-POA (21 mars) **Comité de liaison** (6 avril)

FIGURE 3.1 – *Constitution, mise en place et élaboration des PPRT [Source : Chagnon, Ph.].*

Constitution, mise en place et élaboration des PPRT

L'élaboration des PPRT est un processus long. Tout d'abord, la phase législative voit se succéder les textes de loi (circulaires et décrets entre autres) visant à affiner la démarche des PPRT (fonctionnement, financement, études de dangers, et CLIC) pour simplifier leur mise en place. Ensuite, l'application des PPRT à l'échelle locale exige que la législation s'adapte au contexte et aux contraintes liées à l'environnement des sites à risques.

Par la frise chronologique présentée ci-dessus (*cf.* figure 3.1), nous souhaitons montrer schématiquement ce processus en mettant en parallèle les différentes étapes de la démarche PPRT (à l'échelle nationale et à l'échelle locale pour la zone industrialo-portuaire de Dunkerque). Pour cela, nous avons fait un rappel des textes législatifs, non exhaustif, de la loi du 30 juillet 2003 à aujourd'hui (colonne de gauche), et un état des lieux des principales phases d'élaboration des plans (prescription, consultation, approbation) et de concertation (réunions CLIC, Comité de liaison et groupes de travail) dans le Dunkerquois. On constate, à première vue, un équilibre et une régularité de la tenue des séances du CLIC avec en moyenne près de quatre réunions par an à l'exception de l'année 2008, ce qui s'explique par l'attente des PPRT (prescription) et l'absence des négociations qui en découlent.

En 2009, année de prescription de quatre PPRT (le cinquième en mars 2010) de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque, se mettent en place, en plus des séances CLIC, des groupes de travail sur les thématiques « aléas » et « enjeux ». Ces groupes de travail mobilisent principalement la DREAL et la DDTM. De l'année 2009 à l'année 2010, l'attention a été portée plus particulièrement sur le PPRT de Ryssen Alcools et celui de BASF Agri-Production (PPRT « simples »). Ces deux PPRT ont d'ailleurs été approuvés à la fin de l'année 2010.

Durant ces deux années, on peut d'ailleurs observer les liens (flèches orange) entre PPRT et CLIC qui indiquent les étapes du plan de prévention, de la prescription à l'approbation. Le processus est identique pour le site de Rio Tinto Alcan, ce qui est représenté par les flèches bleues de mars 2010 à avril 2012.

À noter également que durant l'élaboration de ces PPRT (Ryssen et BASF) le comité de liaison ne s'est réuni qu'une seule fois entre avril 2007 et mai 2010 (période du premier mandat du président du CLIC de la ZIP de Dunkerque). Cette réunion du comité de liaison a été annoncée pour la fin 2008 (compte rendu du CLIC du 3 juillet 2008) cependant aucun document ne permet d'affirmer sa tenue – c'est d'ailleurs un reproche émis par les représentants du collège « riverains » (*cf. supra*).

Par contre en 2011, année qui correspond au début des négociations des PPRT dits « complexes », le comité de liaison a été convoqué à six reprises en un an (de mai 2011 à avril 2012), sans réelles concordances avec les séances CLIC. Ce comité de liaison a-t-il un rôle plus important qu'il ne le prétend dans la concertation et les négociations autour des PPRT et au sein des CLIC ? Nous notons seulement, pour le moment, qu'il n'y a pas d'obligation légale à fournir de comptes rendus des réunions du comité de liaison, et que nous n'avons donc pas accès à ces discussions.

Les PPRT « simples » de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque, en se basant sur les séances du comité de liaison, ont suivi la procédure nationale avec des délais raisonnables (14 et 23 mois pour BASF et Ryssen Alcools) sans mobilisation forte (hors procédure définie par la loi) des acteurs locaux. À l'inverse, les PPRT « complexes » sont sortis du cadre initial de la loi du 30 juillet 2003 en s'adaptant aux contraintes et aux enjeux locaux en sollicitant le comité de liaison (qui n'est pas défini ni prescrit par la loi).

impératif délibératif

Aujourd'hui plus encore, existe un « durcissement » de l'injonction participative [Blatrix 2009, p. 98]. Dans les faits, à la montée des risques dans la société [Beck 2001] répond une demande croissante d'information et de participation des citoyens au processus de production de la décision concernant la collectivité dans son ensemble. Cet « impératif délibératif » [Blondiaux et Sintomer 2002] s'inscrit de plus en plus dans les obligations définies par les textes législatifs et réglementaires. À cet égard, le domaine des risques industriels et technologiques est particulièrement éloquent avec, depuis plus d'une vingtaine d'années maintenant, l'apparition de structures successives qui souscrivent à cette logique.

Dans le Dunkerquois, ces structures existent avec cette même ancienneté et c'est le suivi compréhensif et explicatif de ce qui se joue en leur sein qui nous intéresse présentement. Notre propos prendra ainsi appui sur l'analyse de trois types de structures d'information et de concertation auxquelles nous avons pu assister directement ou lors d'une analyse des comptes rendus disponibles. Ces réunions ayant fait l'objet d'un suivi longitudinal sont, par ordre d'ancienneté de création :

- celles de la Commission locale d'information (CLI) de la Centrale nucléaire de production d'électricité de Gravelines ;
- celles du Syndicat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) Flandres-Côte d'Opale ;
- enfin celles du Comité local d'information et de concertation (CLIC) de la Zone industrialo-portuaire de Dunkerque en charge de l'institution du Plan de prévention des risques technologiques (PPRT).

Pour tenter de gagner en clarté dans cette présentation, les différents obstacles seront regroupés en trois grandes catégories : ceux existant *a priori* du fait des dispositifs à l'œuvre, ceux se révélant *in vivo* du fait des écarts à la règle, enfin ceux apparaissant *in fine* en vertu d'une forme d'épuisement de la pratique.

3.1 Des obstacles *a priori*…

Il s'agit ici de présenter les questions posées par l'organisation même des structures de concertation. Comment, du fait de leurs modalités de fonctionnement, des entraves à la bonne gouvernance peuvent-elles surgir ?

Si la notion de concertation se trouve inscrite dans les textes de loi dès le tournant des années 1980, c'est véritablement depuis la parution de la « Charte de la Concertation » par le Ministère de l'Environnement en 1996 que s'opère une « double rupture » par rapport à des usages plus anciens :

> *Pour l'administration, il s'agissait rien moins que de sortir du triptyque qui caractérisait le modèle ancien : Décider – Informer – Défendre. Pour le public de passer d'une culture de l'opposition à une culture du dialogue* [Hélin 2001, 96].

Pour autant, s'il peut théoriquement se décréter, ce changement de culture politique et administrative s'inscrit dans un temps long. L'introduction d'une dose plus importante d'information et de concertation s'est faite progressivement et les *process* organisés par les textes législatifs et réglementaires successifs témoignent de cette lenteur et de la prudence — la réticence ? — des législateurs et des administrations quant à ces questions. Au point qu'il soit permis, d'une certaine manière, de parler à leur égard de « mesures tigre de papier » [Frère et al. 2012, p. 22–23].

Globalement, il convient de distinguer deux types d'actions juridiques en fonction de finalités différentes. Lorsque la finalité est **l'information**, le changement culturel apparaît plus marqué même si certaines équivoques demeurent perceptibles. Quand l'action juridique a pour finalité **la concertation**, la bascule n'est pas aussi probante et les textes soulignent, en contre-point, les réticences du monde politico-administratif à s'auto-dessaisir de certaines prérogatives qui lui semblaient acquises.

3.1.1 L'information

Ainsi, concernant le premier point, l'information, le cas des CLI et des SPPPI est-il assez intéressant. Si la loi rappelle une obligation formelle d'information du public et des riverains, les modalités de cette obligation demeurent floues, laissées à la large interprétation des membres et autres partenaires engagés au sein de ces instances. Dit de façon explicite, les textes organisateurs imposent **une obligation de faire** — sans notoirement préciser les modalités de ce faire —, **une obligation de moyens, pas une obligation de résultats**.

Si nous prenons le cas de la région dunkerquoise, le SPPPI Flandres-Côte d'Opale informe le public essentiellement *via* son site internet. S'il diffuse bien des plaquettes d'information sur

son rôle sociétal, le rendu des débats et des rencontres et les dates mêmes de ces réunions d'information sont des données plus difficiles d'accès. La diffusion se fait par les réseaux associatifs et *via* certains affichages municipaux mais ces sources restent, sinon confidentielles, du moins à accessibilité limitée. Quant au site internet du SPPPI, si sa mise à jour est satisfaisante, sa fréquence de consultation est faible, surtout en regard du nombre de riverains et citoyens potentiellement concernés. Et, de plus, ne sont-ce pas souvent les mêmes personnes, déjà informées par ailleurs (*i.e.* les membres d'associations environnementalistes, familiales ou de défense du cadre de vie, ou encore de syndicats par exemple), qui consultent le plus ? L'absence de définition juridique d'une obligation de résultats et de moyens afférents semble également faire fi d'un fossé numérique encore largement à l'œuvre sur le littoral de la Côte d'Opale. Ce faisant, l'organisation *in abstracto* de la diffusion/distribution d'informations auprès d'un public le plus large possible souffre-t-elle de lacunes manifestes. Même si certains pourront également objecter que c'est aussi aux citoyens concernés de faire l'effort d'aller chercher l'information à la source, d'autant que les documents publicitaires informatifs sur le SPPPI — et ses fonctions et coordonnées — sont régulièrement distribués dans les boites aux lettres de l'aire géographique concernée et disponibles — en libre-service — dans les locaux de nombre de collectivités territoriales (mairies, SIVOM, *etc.*) et services déconcentrés de l'État (DREAL, DDTM, Université du Littoral-Côte d'Opale, *etc.*). Ainsi, malgré les efforts de la structure, l'information n'est pas diffusée de façon satisfaisante.

Le cas de la CLI organisée autour du Centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) de Gravelines est également intéressant à observer. Là encore, il existe un écart entre l'affichage d'un volontarisme informatif et une normativité moins contraignante. Si la CLI organise des réunions régulières et si elle est une chambre d'information des publics, en particulier *via* la diffusion du *CLImag*, plusieurs questions se posent néanmoins. En effet, le texte de référence est le suivant :

> « *Ces commissions [...] ont une double mission : une mission de suivi de l'impact des installations nucléaires, une mission d'information des populations par les moyens qu'elles jugent les plus appropriés* [Mauroy 1981, Circulaire Mauroy du 15 décembre 1981]. »

La latitude qu'il laisse permet des initiatives heureuses et des adaptations aux circonstances spatio-temporelles mais, dans le même temps, entraîne un flou juridique propice à bien des interprétations et autres libertés d'action pour qui veut réguler, à son profit, la circulation de l'information. Par ailleurs, la CLI regroupe des élus locaux, des représentants d'associations de défense de l'environnement, des syndicalistes, des socio-professionnels et des représentants des pouvoirs publics, mais les riverains et autres citoyens n'y accèdent pas directement.

> « *La CLI joue un rôle de porte-parole de la population [...] [et ses membres sont les] relais de l'information venant de, et vers, les populations et partenaires locaux concernés [Site internet de la CLI de Gravelines].* »

Cette délégation de l'information vers les représentants associatifs — le *CLImag* n'étant pas une obligation réglementaire — reflète la croyance dans la capacité du tissu associatif à porter des paroles contradictoires dans le débat public mais, en même temps, trahit un désintérêt pour le « trop informer » et pour la nature de l'information. En effet, quelle est l'objectivité ou l'honnêteté *a priori* des diffuseurs ? Leur inégale assise financière et réticulaire ne risque-t-elle pas de générer des inégalités territoriales dans la capacité à assurer une diffusion de ces informations ? Ici encore, le minimum effectué (site internet avec mise à disposition des comptes rendus des commissions et des rapports annuels) — et même s'il y a plus à Gravelines — ne nie-t-il pas la fracture numérique ? La mise à disposition de ces données — répondant à l'exigence juridique d'information — ne fait-elle pas l'impasse sur les écarts de capacité sociale à se saisir avec efficacité, pertinence et temps de ces données ? Nous le mesurons ici encore, l'information quant aux risques et à leur gouvernance s'affirme progressivement et les textes juridiques en font mention systématique. Cependant, un aléa demeure quant aux modalités de cette diffusion, à son encadrement ainsi qu'à l'honnêteté et/ou la sincérité[1] des informations véhiculées.

[1] Nous reviendrons dans un futur cahier, à la fin de nos travaux, sur l'écart entre ces deux notions et sur les enjeux qui les traversent. En partant des cas dunkerquois, nous nous efforcerons de montrer combien elles peuvent être — comme prérequis — au cœur d'un processus de résilience territoriale par rapport à la question des risques industriels.

La concertation

Sur le deuxième point, la concertation, l'introduction du profane dans le processus d'élaboration de la décision n'est pas un long fleuve tranquille. Et elle souffre encore d'une logique particulièrement prudentielle dans une culture administrative et politique demeurant encore largement jacobine, même plus de 30 ans après les grandes lois de la décentralisation. Si, bon an, mal an, la culture d'un « débat devant le public » se développe, celle véritable d'un « débat avec le public » est plus contingentée.

Ainsi, lorsque le profane — riverain, employé — est convoqué pour participer à l'élaboration de la décision, la loi et le règlement s'empressent de restreindre sa réelle capacité d'influence. Le principe d'élaboration des PPRT est, à cet égard, éloquent. S'il existe un CLIC qui partage le pouvoir de décision équitablement entre cinq groupes (État et ses administrations déconcentrées, collectivités territoriales, industries, employés et riverains), cette équité est minorée ensuite au fil du processus car le CLIC est une POA parmi d'autres et c'est la confrontation des avis des POA qui est déterminante dans l'élaboration finale de la décision quant au PPRT. Or, le nombre de POA est grand et certaines catégories d'acteurs y sont représentées à plusieurs niveaux. Ainsi, concernant l'exemple du PPRT de la ZIP de Dunkerque, il y a 21 POA répartis de la façon suivante : 9 exploitants, 8 collectivités territoriales, 2 EPCI, le Grand Port Maritime de Dunkerque et 1 CLIC. Schématiquement, les riverains et les salariés représentent donc chacun 1/5 de la décision du CLIC soit 1/105 du vote dans les POA alors que les industriels interfèrent par leur vote dans la décision finale avec une force beaucoup plus considérable (46/105), de même pour les représentants des collectivités locales (41/105). Il y a donc, du fait du dispositif législatif et réglementaire mis en œuvre, une inégalité accentuée entre les différents avis, certains étant largement dilués, d'autres, au contraire, se trouvant fortement accrus. Ceci témoigne, d'une certaine manière, du maintien d'une culture du « dispositif » — au sens foucaldien — dans la pratique législative et réglementaire nationale.

Certains avis sont largement dilués, d'autres fortement accrus du fait même du dispositif réglementaire.

Définition

Le dispositif selon Foucault

Au sens où l'entend Michel Foucault, « *les dispositifs sont des procédures techniques* » qui, comme autant de détails, visent à transformer la multiplicité humaine en une « *société disciplinaire* » [Foucault 1975].

« *Ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit* [Foucault 1994, p. 299]. »

Il s'agit de processus, certains ostensibles mais beaucoup diffus, qui s'attachent aux manières d'être et de faire, d'agir et de penser – de la corporéité à l'intellect – et qui visent à assurer le maintien, la conservation et l'entretien des pouvoirs au sein du monde social.

Foucault précise par ailleurs :

« *J'ai dit que le dispositif était de nature essentiellement stratégique, ce qui suppose qu'il s'agit là d'une certaine manipulation de rapports de force, d'une intervention rationnelle et concertée dans ces rapports de force, soit pour les développer dans telle direction, soit pour les bloquer, ou pour les stabiliser, les utiliser. Le dispositif, donc, est toujours inscrit dans un jeu de pouvoir, mais toujours lié aussi à une ou à des bornes de savoir qui en naissent, mais, tout autant, le conditionnent* [Foucault 1994, p. 299-300]. »

À lire les textes de référence, nous mesurons combien, en quelque sorte, ils sont un élément essentiel des « dispositifs de pouvoir » [Foucault 1975] mis en place pour réguler les rapports entre citoyens et institutions en assurant à ces dernières un primat de contrôle pour garder la main sur la marche de la société et s'assurer une disciplinarisation et une normalisation des individus dans la société.

S'il y a bien un véritable effort d'information et — dans une moindre mesure — de concertation, demeure également un problème du fait que souvent les textes ne (se) donnent pas les moyens des ambitions et principes généraux proclamés par ailleurs.

3.2 Des obstacles *in vivo*…

Nous voulons à présent mettre en lumière les difficultés qui résultent de la pratique des institutions mises en place. Autrement dit, en sus du texte — et de sa lettre — nous entendons souligner aussi les incidences inhérentes à la pratique de ce texte. Quelles lectures et usages des formes instituées sont développés ? Comment se déploient des particularismes locaux ? Ces obstacles sont à classer en deux sous-catégories différentes. Les premiers résultent de faits observés sur de multiples terrains, les seconds sont plus à lier avec la pratique locale de la gouvernance des risques industriels et technologiques.

3.2.1 Des freins d'ordre général

Concernant le premier type d'obstacles, nous observons d'abord des effets de maîtrise et de compétences tant des codes et données de la participation en elle-même que des sujets — essentiellement techniques — qui y sont abordés. Il y a, de toute évidence, une inégalité entre les différents acteurs en présence au sein de ces rencontres d'information et de concertation. Du fait de leur parcours de formation et de leur parcours professionnel, du fait de leur habitus de classe, certains acteurs ont plus de compétences et de facilité à entrer dans le jeu participatif et délibératif, à prendre part aux échanges, à y être écoutés, compris et entendus. Cette compétence « discursive et/ou délibérative » est généralement cumulative à une compétence technique et scientifique par rapport aux objets abordés au fil des débats. Ceci conduit à un double niveau d'asymétrie au sein des instances de concertation. Très souvent, nous observons une inégale répartition de ces compétences avec, *grosso modo*, deux groupes qui émergent. D'un côté, nous avons des individus en situation de compétence (industriels, représentants des administrations publiques et de l'État, parfois élus locaux et délégués syndicaux) et de l'autre des représentants moins dotés de ce point de vue (salariés, associatifs, riverains, certains élus locaux). La situation est d'autant plus difficile à vivre et à gérer dans l'optique d'une bonne pratique démocratique locale que, régulièrement, des arguments fusent pour fustiger cette incompétence relative et, conséquemment, restreindre un droit à la prise de parole. À cet égard, le rapport à l'outil cartographique est particulièrement éloquent. Dans les réunions du CLIC de la ZIP de Dunkerque, les capacités de compréhension et d'appréhension des données cartographiques sont différentes selon les acteurs en présence. Or, le fait de distribuer les cartes seulement en début de séance — voire de ne les faire figurer que sur écran sans support papier — discrimine les différents interlocuteurs. En effet une distinction s'établit entre, d'une part, ceux qui les ont construites, qui ont fourni les données pour les concevoir, qui sont rompus à les lire ou qui en ont eu une lecture en amont et, d'autre part, ceux qui les découvrent sur place, n'en ont pas nécessairement un usage régulier, ont du mal à transposer une donnée cartographiée sur un terrain — ou un espace — tangible.

compétences délibératives et techniques inégales

Lié à ce premier point, nous observons un manque de formation et d'information quant aux données techniques et scientifiques nécessaires à la juste appréciation de la situation et donc à la qualité de la participation et de la concertation. Si les besoins de formation existent indubitablement, les attitudes face à ce manque diffèrent selon les acteurs [Frère et al. 2012]. Les uns vont privilégier un apprentissage « sur le tas », les autres une auto-formation, les derniers vont recourir à un recueil d'information à l'extérieur du réseau constitué par la structure d'information et/ou de concertation sur les risques industriels et technologiques. Les derniers vont, au contraire, faire de cette méconnaissance, une ressource dans les jeux de pression et d'interaction avec les autres acteurs en présence, les obligeant par exemple par leurs questions à davantage dévoiler leur discours. Nous observons ainsi une rupture de l'un des principes essentiels de la pratique démocratique : l'égalité et l'équité d'accès aux données comme préalables à l'entrée dans le débat et à la juste intervention en ce dernier.

inéquité d'accès aux données

Des freins plus spécifiques au contexte local

Par ailleurs, nous devons évoquer quelques obstacles liés à des particularismes locaux. Par exemple, dans l'élaboration du PPRT de la ZIP de Dunkerque, deux faits sont à signaler. D'une part, le passage à un PPRT multi-sites a considérablement complexifié la lecture des enjeux et des solutions envisageables. Cette complexité a participé du désengagement de certains acteurs — moins concernés que d'autres à certains moments des échanges et des zones abordées — et de la lenteur d'avancement du dispositif. Alors que le PPRT devait être élaboré sous 36 mois, des retards ont été pris, qui ont aussi entraîné une forme de lassitude de

certains participants. Ce choix, prévu par la loi, d'un PPRT multi-sites a également alourdi les débats et le nombre d'acteurs en présence. Alors que la recommandation du ministère était de limiter le nombre de participants au CLIC à 30, comme nous l'avons évoqué plus tôt dans notre propos, le CLIC de la ZIP de Dunkerque en regroupe plus de 60. Ceci altère grandement la qualité de la participation dans la mesure où il y a une concurrence accrue entre les prises de parole au fil des réunions et que, certaines interventions (DREAL, DDTM, par exemple) étant obligatoires, la restriction se fait d'abord aux dépens des plus « petits » que sont les représentants associatifs et salariés. Leur parole se trouve alors contingentée et reléguée à des moments non stratégiques des réunions. Qui plus est, comme évoqué précédemment (*cf.* section 2.4.2) cela a conduit à un « bricolage » de la loi par la création d'un « comité de liaison ». D'autre part donc, ce comité de liaison, regroupant une vingtaine de membres des cinq collèges initiaux et finalement validé par le ministère, a été créé pour « *faire avancer plus efficacement les débats* » et « *préparer les dossiers en amont* ». Mais il a aussi engendré deux effets notables : **sentiment de dépossession** de plusieurs acteurs qui se trouvaient à l'écart du comité de liaison, **suspicion d'une négociation en amont**, au sein du comité, négociation qui échappait ainsi aux autres membres du CLIC et leur était imposée par accord préalable établi en comité de liaison.

Un dernier élément notable doit être mentionné au niveau des spécificités locales. Il s'agit des formes prises par la concertation, tant au niveau des CLIC que de la CLI ou du SPPPI. En effet, nous avons relevé sur le territoire dunkerquois une ancienneté des pratiques d'information et de concertation. Ce particularisme offrait des avantages en ce qu'il avait introduit, bon an mal an, une culture de la concertation au niveau local, la majorité des acteurs en présence étant convaincus de cette nécessité ou, du moins pour les néo-entrants, s'inscrivant dans cet usage local avec plus ou moins de bonne grâce. Mais, un effet pernicieux doit aussi être rapporté. En effet, cette interconnaissance qui facilite les échanges a aussi conduit à une prédictibilité des échanges et des arguments des parties en présence. De la sorte, les positions semblent *a priori* figées et l'attention aux débats se dilue.

Nous le constatons ainsi, sur un plan plus général comme au regard de situations propres au Dunkerquois, la gouvernance *in situ* des risques industriels n'est pas toujours aisée. Elle souffre même de difficultés chroniques qui accroissent le risque d'une élaboration de compromis entre les acteurs en présence qui ne soit pas aussi idéal que les situations théoriques le laissaient espérer.

3.3 Des obstacles *in fine*...

Ce troisième et dernier temps vise à présenter les obstacles apparus *a posteriori*, c'est-à-dire les effets d'habitude et de lassitude, les effets encore de cette « *forme d'asthénie* » [Gibout 2006, 192-197] qui touche les regroupements intermédiaires dans la vie publique, en particulier locale [Neveu 2000]. Ainsi que le montraient, il y a déjà longtemps, Alexis de Tocqueville et Hannah Arendt [de Tocqueville 1840 ; Arendt 1995], un des paradoxes de la démocratie locale réside dans le fait qu'elle s'épuise si elle n'est pas incessamment pratiquée et discutée, remise sur le métier et revisitée sur un double plan pratique et théorique.

Or, lorsque nous rencontrons nombre de représentants associatifs — associations environnementalistes ou familiales en particulier — nous observons et entendons ce décrochage, du moins son risque. Plusieurs motifs peuvent expliquer ce désengagement et cette démobilisation. D'une part, nous rencontrons un **effet de lassitude**, le sentiment d'une (in)utilité relative dans la mesure où les prises de positions sont minorées, péjorées et/ou peu prises en compte par les responsables (présidents, organisateurs, *etc.*) des instances d'information et de concertation autour des risques industriels et technologiques. D'autre part, nous constatons un **effet d'épuisement**, dû essentiellement au fait que les associations sollicitées sont peu nombreuses, et qu'elles rassemblent peu de militants actifs. *De facto*, ce sont donc toujours les mêmes personnes – souvent retraitées ou sans-activité (*i.e.* sans activité salariée ou rémunérée) – qui sont sollicitées et doivent participer aux réunions des différentes instances d'information et de concertation mises en place sur le territoire du Dunkerquois. Enfin, nous enregistrons un **effet d'amateurisme et de bénévolat**. Nous savons que la pratique démocratique locale est d'abord une forme d'artisanat participatif où « l'apprenti-citoyen » fait d'autant mieux face aux conflits et aux inégalités des rapports sociaux qu'il est en mesure de « *gérer intelligemment ses propres apprentissages pertinents* » [Storrie 1994]. Or, cet investissement a un coût – financier, temporel, symbolique, intellectuel, *etc.* – qui finit par être très

élevé pour la personne bénévole. Son souci de bonne facture et son niveau de connaissances *ex-ante* l'inclinant en plus à redoubler ses efforts pour un résultat parfois incertain. La gratuité et la générosité ne sont plus des critères suffisants d'appréciation de l'engagement bénévole et la professionnalisation – comme appel à des compétences spécifiques – [Simonet 2010] devient un frein pour certains acteurs locaux. Déjà difficile et rare sur un temps long, déjà de plus en plus sélectif du fait de sa professionnalisation [Bernardeau-Moreau et Hely 2007 ; Nonjon 2006], l'engagement associatif, et plus largement l'engagement participatif au sein de la vie publique est alors une activité qui, en dépit d'un capital de sympathie important dans l'imaginaire collectif, devient de plus en plus difficile à exercer. Ceci conduit alors à des postures de retrait ou d'abandon de la part de multiples représentants associatifs au sein des instances de concertation sur les risques industriels et technologiques.

La combinatoire de ces trois motifs pose une vraie question sur l'avenir et l'efficacité de la concertation quant à cette thématique. Elle augure le risque d'un repli des instances mises en place sur un **entre-soi de spécialistes**, un échange se limitant entre personnes issues du même parcours et d'un même monde social. Alors que l'introduction de « *profanes* » [Boy et al. 2000], de « *connaisseurs* » [Hennion et Latour 1993] ou de « *simples citoyens* » [Fourniau et Tafere 2007] apparaissait comme une opportunité pour faire avancer les débats, construire des matrices de questions pertinentes, obliger les experts à se questionner en cassant leurs routines, enfin aboutir à des recommandations qui soient plus riches, plus complexes et reflétant plus le fait socio-spatial enquêté, leur départ ou leur retrait font planer un doute sur la réalité d'une gouvernance plus démocratique du risque industriel et technologique.

Conclusion & perspectives

Les CLIC et les PPRT ne constituent pas une révolution dans la gestion des risques industriels, mais bien une étape supplémentaire dans une dynamique antérieure à l'accident d'AZF. Ces nouvelles réglementations permettent de lever certains tabous sur l'existence de risques, sur la nécessité d'en informer les populations concernées et sur l'urgence à accompagner de façon plus concertée la vie sociale à proximité immédiate des sites industriels présentant des risques majeurs.

Ce nouveau cadre législatif et social a fait évoluer les stratégies d'acteurs face à l'information. Les rapports entre groupes d'acteurs sont renouvelés et réarticulés ; ils mettent en avant des inégalités parfois inattendues, parfois plus prévisibles. Ainsi, le déroulement de la concertation au sein du CLIC souligne, par exemple, les inégalités de ressources (inégalités de compétences techniques, de disponibilité, de capacité d'expression et de participation aux débats et à la concertation, de compréhension de la donne technologique tant dans la production industrielle que dans la production des PPRT…) entre acteurs associatifs, syndicalistes, élus, représentants des administrations déconcentrées de l'État et industriels. Sur le territoire du Dunkerquois, la technique participative est plutôt connue et il y a une certaine habitude de la concertation, grâce à l'ancienneté de certaines structures comme la CLI autour de la centrale nucléaire de production d'électricité ou le SPPPI ; mais, en contrepartie, les relations interpersonnelles, les investissements et la formation « sur le tas » des acteurs tendent à prendre le pas sur la formation et la diffusion de l'information à un public plus large. Par ailleurs, la participation aux structures de concertation a provoqué la prise de conscience d'inégalités, perçues comme des injustices, entre acteurs et entre territoires. Confrontés à ces difficultés de la concertation et à des ressentis négatifs, les acteurs de la concertation ont procédé à divers ajustements, parfois à des contournements, par rapport aux dispositifs officiels. L'institutionnalisation du CLIC et la montée en compétence des acteurs de la participation ont abouti à la mise en place d'habitudes, d'alliances, de pressions, et donc, paradoxalement, de négociations périphériques et de *« formes d'informalité dans la négociation »* qui se sont faites, en partie, au détriment de la transparence de la concertation. L'importance prise, au fil des ans, par le comité de liaison informel, témoigne de cette évolution.

Ainsi, de façon générale, s'est créée une ambiance d'incertitude et de manque de confiance qui nuit à la qualité de la concertation et aboutit à une forme de désillusion face aux attentes créées par la loi Bachelot.

Toutefois, la concertation a aussi permis de dégager un minimum de consensus sur les objectifs à atteindre – sécurité et bien-être des habitants, développement économique, développement urbain. Certes, les acteurs divergent sur les priorités accordées à l'un ou l'autre de ces objectifs, et sur les moyens d'y parvenir, mais tous ont compris l'intérêt de faire avancer la concertation et les processus décisionnels pour aller dans la direction de ce consensus minimal. La concertation n'est donc pas rejetée en bloc, loin s'en faut : elle nécessite des ajustements et des adaptations qui, parfois, sont locales, et d'autres fois, semblent devoir imposer des évolutions de la réglementation.

Le projet que nous développons s'attache à creuser et mieux définir ces ajustements possibles, et en particulier en soulignant l'approche de la gestion des risques renouvelée par la théorie de la résilience.

Certains des obstacles majeurs à une bonne qualité de concertation sont liés à l'incompréhension et à des difficultés d'ordre émotionnel – défiance, peur du mépris, suspicions d'ententes informelles, violence symbolique du langage technique, entre autres.

L'approche par la résilience prend acte de ces aspects qualitatifs et propose d'insister sur des processus permettant d'améliorer les liens humains, émotionnels, et de connaissance, entre les différents acteurs. Le pivot semble être ici la bonne définition et la bonne circulation de l'information.

Pour le scientifique aussi, particulièrement en sciences sociales, ce contexte impose une méthodologie particulièrement rigoureuse, qui permette à la fois de comprendre la complexité de ce qui se passe dans ce climat d'incertitude et de normes plus ou moins appropriées et recontextualisées, et de présenter des résultats pour proposer des alternatives de fonctionnement. Suite à ces exigences méthodologiques et à une volonté de résultat pratique, notre étude est désormais ciblée sur quatre grands axes que les premiers mois de travail et ce premier cahier ont permis de déterminer.

Premièrement, nous continuerons d'étudier les processus locaux en œuvre concernant la gestion des risques, et particulièrement **la stratégie locale de mise en œuvre du PPRT**. Nous observerons les négociations plus ou moins formelles et les évolutions des stratégies d'acteurs.

Deuxièmement, nous creuserons l'apport de l'approche par la résilience pour une gestion des risques un peu renouvelée et plus qualitative, qui fasse plus de place aux **processus de confiance et de coopération entre acteurs**. L'**étude des émotions** et de **leur place dans les processus décisionnels** pourra avantageusement, et de façon relativement novatrice, appuyer cette recherche.

En troisième lieu, nous essaierons de constituer des **fiches pratiques à l'attention des décideurs**. À la suite des résultats attendus pour les deux premiers axes, nous devrions être en mesure de proposer des idées d'amélioration de la concertation, de façon pragmatique et efficace.

Enfin, nous voudrions essayer de développer une idée que nous avons commencé à faire émerger au cours de ce travail : un **jeu de rôles sur la concertation**. Ce jeu de rôles, proposé aux acteurs de la concertation mais aussi de façon plus large, par exemple dans les écoles, constituerait une réponse pragmatique et ludique, mais également d'ordre qualitatif, à certaines impasses de la concertation. Il permettrait notamment de faire prendre conscience aux acteurs concernés de leurs attentes respectives et souvent divergentes quant à l'exercice concertatif. La mise en situation pourrait également révéler des frustrations ou incompréhensions de certains et placerait les joueurs face aux règles à respecter si on veut éviter que la concertation ne se réduise à un simple « examen de passage obligé » pour le PPRT. Mettant davantage en lumière les intérêts mais aussi les désillusions de chacun, il permettrait peut être, à travers son aspect ludique, de deviner les non-dits, les négociations en coulisse et rééquilibrerait ainsi, par une lecture commune, les rapports de force des acteurs en présence.

Si la scène concertative que constitue le CLIC n'est qu'un espace parmi les multiples lieux de négociations, elle représente actuellement la seule fenêtre dont disposent plusieurs acteurs pour avoir une visibilité de l'élaboration du PPRT et de la décision qui en résultera.

C'est donc par la mise en évidence et la compréhension de ces nombreux angles morts du processus décisionnel que notre projet contribuera à proposer des améliorations sur l'élaboration et la mise en œuvre du PPRT.

Dans la même collection

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

- 2014-01, *Quelques bonnes questions à se poser sur son dispositif de REX*
  Groupe de travail REX de la Foncsi, mars 2014
- 2013-12, *Case studies in uncertainty propagation and importance measure assessment*
  Enrico Zio, Nicola Pedroni, décembre 2013
- 2013-11, *A field study of group decision-making in health care*
  Juliane Marold, Ruth Lassalle, Markus Schöbel and Dietrich Manzey, novembre 2013
- 2013-10, *Introduction à la résilience territoriale : enjeux pour la concertation*
  Antoine Le Blanc et Irénée Zwarterook, décembre 2013
- 2013-09, *La concertation sur les risques industriels : 10 pistes d'amélioration*
  Antoine Le Blanc, Nicolas Grembo, Christophe Gibout et Irénée Zwarterook, décembre 2013
- 2013-08, *Les PPRT dans le Dunkerquois : des artifices d'une concertation obligée à la construction de compromis*
  Nicolas Grembo, Antoine Le Blanc, Christophe Gibout et Irénée Zwarterook, décembre 2013
- 2013-07, *Fatores humanos e organizacionais da segurança industrial : um estado de arte*
  François Daniellou, Marcel Simard, Ivan Boissières, agosto 2013
- 2013-06, *Leadership in safety : industrial practice*
  Icsi Working group "Leadership in safety", July 2013
- 2013-05, *Les facteurs humains et organisationnels dans le projet de conception d'un système à risques*
  François Daniellou, juillet 2013
- 2013-04, *Factores humanos y organizativos de la seguridad industrial : un estado del arte*
  François Daniellou, Marcel Simard, Ivan Boissières, julio 2013
- 2013-03, *Literature review of methods for representing uncertainty*
  Enrico Zio and Nicola Pedroni, April 2013
- 2013-02, *Mise/Remise à disposition d'équipement : pratiques industriells de consignations électriques, mécaniques, de fluides et voies de circulation*
  Groupe d'échange « Consignation » de l'Icsi, mars 2013
- 2013-01, *Gestion des connaissances et fiabilité organisationnelle : état de l'art et illustration dans l'aéronautique*
  Colin Lalouette, mars 2013
- 2012-10, *Overview of risk-informed decision-making processes*
  Enrico Zio and Nicola Pedroni, November 2012
- 2012-09, *La concertation sur les risques industriels : 10 questions*
  Marie-Gabrielle Suraud, octobre 2012
- 2012-08, *L'épreuve de la décision. Le PPRT ou l'art de concilier les enjeux de sécurité et de développement*
  Emmanuel Martinais, juin 2012

- 2012-07, *Uncertainty characterization in risk analysis for decision-making practice*
  Enrico Zio, Nicola Pedroni, May 2012
- 2012-06, *L'apport des théories du sensemaking à la compréhension des risques et des crises*
  Hervé Laroche, Véronique Steyer, mai 2012
- 2012-05, *Decision-making in groups under uncertainty*
  Juliane Marold, Ruth Wagner, Markus Schöbel and Dietrich Manzey, April 2012
- 2012-04, *REX et données subjectives : quel système d'information pour la gestion des risques ?*
  Céline Tea, avril 2012
- 2012-03, *Les facteurs humains et organisationnels de la sécurité industrielle : des questions pour progresser*
  François Daniellou, avril 2012
- 2012-02, *La démocratie pratique raisonnable, nouveau dispositif de concertation : guide d'aide à la mise en œuvre*
  Odile Piriou et Pierre Lénel, mars 2012
- 2012-01, *La Conférence Riveraine de Feyzin : évaluation d'un dispositif original de concertation sur les risques industriels*
  Odile Piriou et Pierre Lénel, mars 2012
- 2011-09, *Control and accountability in highly automated systems*
  Eric Marsden and NeTWork'2011 participants, novembre 2011
- 2011-08, *Résilience et management de la sécurité : pistes pour l'innovation en sécurité industrielle*
  Éric Rigaud, novembre 2011
- 2011-07, *Leadership en sécurité : pratiques industrielles*
  Groupe de travail « Leadership In Safety » de l'Icsi, octobre 2011
- 2011-06, *Approches de l'incertitude et son impact sur la décision*
  Équipes du programme « Pratiques de la décision en situation d'incertitude » de la Foncsi, octobre 2011
- 2011-05, *Industries à risques technologiques : un enjeu de société à négocier ?*
  Groupe d'échange « Vers un contrat social négocié » de l'Icsi, octobre 2011
- 2011-04, *Les PPRT : où en sommes-nous ? Point de vue des élus*
  Amaris/ Icsi, octobre 2011
- 2011-03, *L'ouverture au public : vers un changement des pratiques du REX ?*
  Éric Chauvier, Irène Gaillard et Alain Garrigou, juillet 2011
- 2011-02, *Coûts et bénéfices de l'usage des nanoparticules d'argent dans les réfrigérateurs*
  Rémy Tello, Éric Marsden, Nicolas Treich, juillet 2011
- 2011-01, *Human and organizational factors of safety : state of the art*
  François Daniellou, Marcel Simard, Ivan Boissières, juin 2011
- 2010-09, *Externalisation de la maintenance et sécurité : une analyse bibliographique*
  Dounia Tazi, décembre 2010
- 2010-08, *La Conférence Riveraine de Feyzin : un modèle pratique de démocratie participative*
  Odile Piriou et Pierre Lénel, novembre 2010
- 2010-07, *Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la « concertation »*
  Collectif Irénée Zwarterook, juillet 2010
- 2010-06, *Impact d'une catastrophe sur l'avenir d'un site industriel urbain. Les cas de Lyon et Toulouse*
  Marion Cauhopé, François Duchêne et Marie-Christine Jaillet, juillet 2010

- 2010-05, *Analyse comparée des pratiques de REX entre l'industrie chimique et l'industrie nucléaire*
  Safiétou Mbaye, septembre 2010
- 2010-04, *La Conférence Riveraine de Feyzin : conception et mise en place*
  Odile Piriou et Pierre Lénel, mai 2010
- 2010-03, *Le partage social du risque comme impératif de gestion ? Le cas de l'industrie à risque aux portes de Marseille*
  Stephan Castel, Pierrick Cézanne-Bert et Mathieu Leborgne, mai 2010
- 2010-02, *Les facteurs humains et organisationnels de la sécurité industrielle : un état de l'art*
  François Daniellou, Marcel Simard, Ivan Boissières, mars 2010
- 2009-10, *Les relations professionnelles de la sécurité industrielle : le REX comme outil de médiation ?*
  Patrick Chaskiel, septembre 2009
- 2009-09, *Fréquence des événements initiateurs d'accident*
  Groupe d'échange « Fréquence des événements initiateurs d'accident et disponibilité des barrières de prévention et de protection » de l'Icsi, août 2009
- 2009-08, *Le retour d'expérience : processus socio-cognitifs dans l'explication des dysfonctionnements*
  Safiétou Mbaye, Rémi Kouabenan et Philippe Sarnin, septembre 2009
- 2009-07, *Débats lors du forum IFIS 2008*
  René Amalberti, Laurent Magne, Gilles Motet et Caroline Kamaté, juillet 2009
- 2009-06, *Analyse coût-bénéfices : guide méthodologique*
  Valérie Meunier et Éric Marsden, décembre 2009
- 2009-05, *La norme ISO 31000 en 10 questions*
  Gilles Motet, avril 2009
- 2009-03, *La concertation : changements et questions*
  Marie-Gabrielle Suraud, Françoise Lafaye, Mathieu Leborgne, avril 2009
- 2009-02, *Études de dangers et ouverture au public*
  Groupe d'échange « Ouverture et études de dangers » de l'Icsi, mai 2009
- 2009-01, *Évaluation du « juste besoin » en matière de maîtrise du risque incendie*
  Groupe d'échange « Incendie » de l'Icsi, janvier 2009
- 2008-05, *Facteurs socio-culturels du REX : sept études de terrain*
  Équipes du programme de recherche REX de la Foncsi, novembre 2008
- 2008-04, *À quoi faut-il penser, vis-à-vis de la sécurité, avant la décision éventuelle de sous-traiter ?*
  Groupe d'échange « Sous-traitance » de l'Icsi, novembre 2008
- 2008-03, *L'Analyse Coût-Bénéfices en 10 questions*
  Nicolas Treich, avril 2006
- 2008-02, *État des pratiques industrielles de REX*
  Olivier Gauthey, novembre 2008
- 2008-01, *Analyse bibliographique des facteurs socio-culturels de réussite du retour d'expérience*
  Irène Gaillard, février 2008

Bibliographie

Arendt, H. (1995). *Qu'est-ce que la politique ?* Seuil, Paris. 41

Barroux, R. (2012). Dix ans après AZF, les plans de prévention attendent toujours. *Le Monde*. 8

Beck, U. (2001). *La société du risque — Sur la voie d'une autre modernité*. Aubier, Paris. Traduction française de Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne (1986), ISBN : 2700736796, 400 pages. 36

Bernardeau-Moreau, D. et Hely, M. (2007). Transformations et inerties du bénévolat associatif sur la période 1982–2002. *Sociologies pratiques*, 2007-2(15) :9–23. 42

Bernier, S. (2007). *Perceptions des risques industriels et nucléaires : enjeux, négociations et construction sociale des seuils d'acceptation des risques*. Thèse de doctorat en sociologie, Université François Rabelais, Tours. 3

Blatrix, C. (2009). La démocratie participative en représentation. *Sociétés contemporaines*, 74 :97–119. 36

Blondiaux, L. et Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57) :17–35. 36

Bonnaud, L. et Martinais, E. (2007). Écrire la loi. Socio-genèse de la loi Bachelot du 30 juillet 2003. Programme risque décision territoire, rapport 1/4, RIVES (ENTPE). 10, 11

Bonnaud, L. et Martinais, E. (2009). Chapitre *Débattre, informer, communiquer, concerter, participer, alerter ou interpeller ?*, dans *Risques industriels : quelle ouverture publique ?* (Suraud, M., Blin, M., et de Terssac, G., Éd.), 59–72 pages. Octares éditions, Toulouse, France. 10

Bonnaud, L. et Martinais, E. (2010). Chapitre *Expertise d'État et risques industriels. La persistance d'un modèle technocratique depuis les années 1970*, dans *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs* (Bérard, Y. et Crespin, R., Éd.). Presses Universitaires de Rennes, Rennes. ISBN : 978-2-7535-1165-1. 1

Boy, D., Donnet-Kamel, D., et Roqueplo, P. (2000). Un exemple de démocratie participative : la « conférence de citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés. *Revue française de science politique*, 50(4-5) :779–809. 42

Caffet, M., Legrand, H., et Grimot, M. (2010). Bilan des Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) en France : leurs forces et leurs faiblesses. Rapport technique, Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, et MEEDDM. Disponible à http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000228/0000.pdf. 15

Chambon, M., Gibout, C., et Zwarterook, I. (2011). Une concertation qui se dérobe ou comment l'institutionnalisation et l'interconnaissance subjuguent la gouvernance. Le cas d'un CLIC du Littoral Nord-Pas-de-Calais. Dans *Actes de la Journée d'études sur les effets de la participation, GIS Démocratie et Participation*. Disponible à http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/910. 31

Culot, M. (2000). *Dunkerque : un port, des villes, un littoral*. Norma, Paris, France. 215 pages. 17

Donze, J. (2005). Les bassins du risque industriel : l'exemple de la vallée du Rhône. *Géoconfluences*. Disponible à http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/Risque/RisqueScient3.htm. 4

Essig, P. (2002). Débat national sur les risques industriels. Octobre à décembre 2001. Rapport au Premier Ministre français. Disponible à http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000324/. 1, 10

Fabiani, J. et Theys, J. (1987). *La société vulnérable : évaluer et maîtriser les risques*. Presses de l'École Normale Supérieure, Paris, France. 674 pages. 3

Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Gallimard, Paris. 39

Foucault, M. (1994). *Dits et écrits, volume II*. Gallimard, Paris. 39

Fourniau, J. et Tafere, I. (2007). Délibération de simples citoyens et débat public : l'expérience de l'atelier citoyen dans le débat VRAL. Dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, pages 252–264. La Découverte, Paris. 42

Frère, S., Chambon, M., Calvo-Mendieta, I., Flanquart, H., Gibout, C., Hellequin, A., Le Blanc, A., Napoléon, C., et Rufin-Soler, C. (2010). De la formation à l'incertitude à la gouvernance par l'incertitude : les acteurs locaux face au Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque. Rapport intermédiaire Programme Concertation, Décision, Environnement, MEDDTL. Sous la coordination de Séverine Frère. 4, 5, 6, 8, 9, 10, 15, 16, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 30, 31

Frère, S., Chambon, M., Calvo-Mendieta, I., Flanquart, H., Gibout, C., Hellequin, A., Le Blanc, A., Napoléon, C., et Rufin-Soler, C. (2012). De la formation à l'incertitude à la gouvernance par l'incertitude : les acteurs locaux face au Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque. Rapport final Programme Concertation, Décision, Environnement, MEDDTL. Sous la coordination de Séverine Frère. Disponible à http://concertation-environnement.fr/documents/RF/RF_Frere_Gibout.pdf. 5, 8, 11, 16, 26, 37, 40

Gibout, C. (2006). Sociologie et Espace Public, rapport pour l'habilitation à diriger des recherches, Strasbourg, Université Marc Bloch. 320 pages. 30, 41

Glatron, S. (1996). Évaluer les risques liés au stockage et au transport des hydrocarbures en milieu urbain. *Revue de géographie de Lyon*, 71-1 :17–23. 25

Hellequin, A., Boissonnade, J., Duhamel, S., Gueydan, S., et Valcke, S. (2006). Effets et réception du projet urbain dans les villes portuaires : l'exemple de Neptune à Dunkerque. Rapport technique, PUCA, en collaboration avec l'Agence d'Urbanisme. Rapport de recherche, Programme « Echelles et Temporalités du projet urbain ». 17

Hennion, A. et Latour, B. (1993). Objet d'art, objet de science. Note sur les limites de l'anti-fétichisme. *Sociologie de l'art*, 1993-6 :7–24. 42

Hélin, J. (2001). Chapitre *La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ?*, dans *Annuaire des collectivités locales, Tome 21*, pages 95–108. 37

Lahmini, N., Gibout, C., et Hellequin, A. (2008). La démolition à travers ses justifications. Analyse du cas de Grande-Synthe. Rapport pour le PUCA, Paris/La Défense, MEEDDAT. 17, 18

Le Blanc, A., Frère, S., Hellequin, A., Flanquart, H., Gonthier, F., et Calvo-Mendieta, I. (2009). Le jeu de la concertation autour des sites seveso : une analyse des dispositifs de gouvernance locale dans l'agglomération dunkerquoise. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 6. Mis en ligne le 04 décembre 2009. Disponible à http://vertigo.revues.org/9140. 16

Mauroy, P. (1981). Circulaire Mauroy du 15 décembre 1981. Disponible à http://www.essonne.fr/fileadmin/Environnement/risques_majeurs/circulaireMAUROY.pdf. 38

MEDAD (2007). Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) – guide méthodologique. Rapport technique, Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques & Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. 3, 5, 7, 8

MEDDTL (2012a). Bilan détaillé des actions nationales 2011. Rapport technique, Inspection des installations classées. 9

MEDDTL (2012b). Dossier de presse : Les objectifs 2012 et le bilan 2011 de l'Inspection des installations classées. Rapport technique, Direction générale de la prévention des risques. 9, 10

Neveu, C. (2000). Chapitre *La citoyenneté et le local : un lien problématique ? Réflexions à partir de l'analyse des comités de quartiers et d'associations de jeunes à Roubaix*, dans *Invention et réinvention de la citoyenneté* (Fièvet, C., Éd.), 505–516 pages. Éditions Joëlle Sampy, Pau, France. 41

Nonjon, M. (2006). *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation.* Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Lille 2. 42

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 chargé de l'écologie. Programme Risques, Décisions, Territoires/RIVES-ENTPE. Disponible à http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00352568/fr/. 11, 12, 13

Nouveau, P. (1981). *Planification urbaine et stratégies économiques : l'exemple de Dunkerque.* Thèse de 3e cycle en sciences économiques, Université Lille 1. 307 p. 17

Nouveau, P. (2006). *Dunkerque, l'aventure urbaine.* La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube. ISBN : 2-7526-0297-9. 17, 18

Propeck-Zimmermann, E. (2005). Risques : normes, seuils, limites et expertises. volume 42 de *Les cahiers de la MSRH*. Presses universitaires de Caen. 4

Propeck-Zimmermann, E. et Guillot, P. (2007). Les nouvelles formes d'inscription territoriale des risques industriels. Programme de recherche risques décisions territoires, rapport scientifique, Ministère de l'écologie et du développement durable. 3

Propeck-Zimmermann, E., Saint-Gérand, T., et Bonnet, E. (2007). Probabilités, risques et gestion territoriale : champs d'action des PPRT. *Géocarrefour*, 82(1-2/2007) :65–76. 5

Ratouis, O. et Segaud, M. (1996). Dunkerque : un rapport exemplaire entre agglomération et État ? Rapport de recherches pour le plan urbain, Ministère de l'équipement. 17

Rémy, J., Voyé, L., et Servais, E. (1978). *Produire ou reproduire ? Une sociologie de la vie quotidienne.* De Boeck, Bruxelles, Belgique. 30

Simonet, M. (2010). *Le travail bénévole. Engagement citoyen ou travail gratuit ?* La Dispute, Paris, France. 42

Storrie, T. (1994). Chapitre *La Citoyenneté, un auto-apprentissage institutionnel*, dans *Vie quotidienne et démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale* (Blanc, M., Mormont, M., Rémy, J., et Storrie, T., Éd.), pages 235–260. L'Harmattan, Paris, France. 41

Suraud, M. (2005). Intervention de Marie-Gabrielle Suraud. Dans *Colloque Pratiques de la concertation sur les risques industriels*, Les entretiens de l'ICSI. ICSI, Toulouse, France. Disponible à http://www.icsi-eu.org/francais/news/2005/05/colloque-concertation/discours-suraud.html. 11

Suraud, M. (2008). La concertation en acte, de la catastrophe d'AZF jusqu'à la mise en œuvre de la loi Bachelot. Dans *Actes du Séminaire Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques.* Séance n°4 du 16 mai 2008, PUCA. 12

de Tocqueville, A. (1840). *De la Démocratie en Amérique.* Garnier / Flammarion, Paris, France. 41

Vidalens, V. (2009). Chapitre *Information sur les risques industriels et entreprises : de nouvelles obligations de transparence*, dans *Risques industriels : quelle ouverture publique ?* (Suraud, M., Blin, M., et de Terssac, G., Éd.), 81–92 pages. Octares éditions. 10

Zwarterook, I. (2010). Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la « concertation ». Cahiers de la Sécurité Industrielle 2010-07, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France. ISSN 2100-3874. Disponible à http://www.foncsi.org/. 16

Dans la même collection

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

- 2012-10, *Overview of risk-informed decision-making processes*
  Enrico Zio and Nicola Pedroni, November 2012
- 2012-09, *La concertation sur les risques industriels : 10 questions*
  Marie-Gabrielle Suraud, octobre 2012
- 2012-08, *L'épreuve de la décision. Le PPRT ou l'art de concilier les enjeux de sécurité et de développement*
  Emmanuel Martinais, juin 2012
- 2012-07, *Uncertainty characterization in risk analysis for decision-making practice*
  Enrico Zio, Nicola Pedroni, May 2012
- 2012-06, *L'apport des théories du sensemaking à la compréhension des risques et des crises*
  Hervé Laroche, Véronique Steyer, mai 2012
- 2012-05, *Decision-making in groups under uncertainty*
  Juliane Marold, Ruth Wagner, Markus Schöbel and Dietrich Manzey, April 2012
- 2012-04, *REX et données subjectives : quel système d'information pour la gestion des risques ?*
  Céline Tea, avril 2012
- 2012-03, *Les facteurs humains et organisationnels de la sécurité industrielle : des questions pour progresser*
  François Daniellou, avril 2012
- 2012-02, *La démocratie pratique raisonnable, nouveau dispositif de concertation : guide d'aide à la mise en œuvre*
  Odile Piriou et Pierre Lénel, mars 2012
- 2012-01, *La Conférence Riveraine de Feyzin : évaluation d'un dispositif original de concertation sur les risques industriels*
  Odile Piriou et Pierre Lénel, mars 2012
- 2011-09, *Control and accountability in highly automated systems*
  Eric Marsden and NeTWork'2011 participants, novembre 2011
- 2011-08, *Résilience et management de la sécurité : pistes pour l'innovation en sécurité industrielle*
  Éric Rigaud, novembre 2011
- 2011-07, *Leadership en sécurité : pratiques industrielles*
  Groupe de travail « Leadership In Safety » de l'Icsi, octobre 2011
- 2011-06, *Approches de l'incertitude et son impact sur la décision*
  Équipes du programme « Pratiques de la décision en situation d'incertitude » de la Foncsi, octobre 2011
- 2011-05, *Industries à risques technologiques : un enjeu de société à négocier ?*
  Groupe d'échange « Vers un contrat social négocié » de l'Icsi, octobre 2011
- 2011-04, *Les PPRT : où en sommes-nous ? Point de vue des élus*
  Amaris/ Icsi, octobre 2011

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

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

Reproduction de ce document

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

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



Vous pouvez télécharger ce document, ainsi que d'autres dans la collection des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, aux formats PDF, EPUB (pour liseuses électroniques et tablettes numériques) et MOBI (pour liseuses Kindle), depuis le site web de la FonCSI. Des exemplaires papier peuvent être commandés auprès d'un service d'impression à la demande.

FONCSI
Fondation pour une culture de sécurité industrielle

Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle

Fondation de recherche reconnue d'utilité publique

http://www.FonCSI.org/

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

Téléphone : +33 534 32 32 00
Twitter : @LaFonCSI
Courriel : contact@FonCSI.org

ISSN 2100-3874



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

www.foncsi.org