

De la formation à l'incertitude à la gouvernance par l'incertitude : les acteurs locaux face au PPRT de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque.

Coordinatrice : Séverine FRERE

Responsable scientifique : Christophe GIBOUT

Synthèse

L'inflation des procédures participatives dans les textes législatifs et réglementaires depuis le milieu des années 1990 concerne de nombreuses politiques publiques dont celle des risques industriels. Le Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) qui a vu le jour avec la loi du 30 juillet 2003, s'inscrit pleinement dans cette tendance. Il doit en effet être élaboré en concertation avec les 5 collèges membres du Comité Local d'Information et de Concertation (CLIC) qui sont les industriels, les élus, les salariés, les riverains et l'administration. Néanmoins, si l'obligation législative de concertation est née, il y a une vingtaine d'années, d'une volonté de voir la population participer aux décisions qui la concernent directement, *l'obligation législative de concertation*, quant à elle, répond plus à une nécessité de faire participer les parties prenantes à des mesures auxquelles elles devront se soumettre. Ces démarches bien que proches ne sont donc pas symétriques, et la seconde, que nous avons étudiée dans ce rapport, pose même de nombreux problèmes. Elle ne résout pas, par exemple, la question de l'adaptation des acteurs locaux à l'institutionnalisation croissante des dispositifs participatifs ni celle de la technicité importante des objets mis en concertation. Partant de ce constat, nous avons souhaité interroger cette double dimension de la formation, à l'objet technique et à la procédure, qui, dans le cadre de l'élaboration d'un PPRT, apparaît comme un préalable requis pour participer à la concertation.

Le terrain d'étude, sur lequel s'appuie cette recherche, est la Zone Industrialo-Portuaire (ZIP) de Dunkerque où cinq PPRT sont à mettre en œuvre. Elle se compose de 13 sites Seveso seuil haut (un 14ème est en construction), et se situe à proximité de la troisième plus importante centrale nucléaire au monde, le Centre Nucléaire de Production d'Electricité (CNPE) de Gravelines. Sur cet espace d'une vingtaine de kilomètres sont donc concentrés de nombreux risques technologiques qui « impactent » plus ou moins fortement six communes appartenant à la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD). Cet entrelacement d'installations industrielles et d'habitations s'est fait dans le temps et à travers l'histoire de Dunkerque (Frère, (coord.), 2010 ; Ratouis, Segaud, (dir.) 1996).

Notre objet d'étude, situé dans une sorte d'emboîtement, nous a amené à élargir l'investigation à l'observation des modalités de négociation et de gouvernance à l'œuvre localement. En effet, questionner la formation des acteurs participant à l'élaboration du PPRT nécessite de déplacer la focale et d'élargir l'analyse à la concertation entre les acteurs et au socle sur lequel elle se met en scène : le fonctionnement du CLIC. C'est par l'étude de ce dispositif que l'on peut alors analyser quels sont les besoins en termes d'apprentissage, de formation des acteurs et comment y répondre. Par ailleurs, la concertation étudiée est celle qui accompagne le processus d'élaboration du PPRT. Cela nécessite donc de comprendre au préalable les enjeux de ce plan et la manière dont il va composer sur le territoire avec de « *l'épaisseur sociale* » (Marié, 1998 : 175). Enfin, la concertation qui se déroule au CLIC sur le PPRT est en quelque sorte une fenêtre qui n'éclaire que partiellement la problématique générale de la gouvernance des risques qui s'opère sur ce territoire. C'est-à-dire que cet espace de concertation et les débats qui y prennent place sur le PPRT ne se comprennent eux-mêmes qu'au prisme des modalités de gouvernance du risque à l'œuvre sur ce territoire.

Sur le plan méthodologique, l'approche pluridisciplinaire que nous avons eue sur un même objet et qui résulte de la composition de l'équipe de recherche Irénée Zwarterook¹, a conduit à l'usage et la production de multiples outils d'analyse et d'interprétation des nombreuses données récoltées sur le terrain. Se sont ainsi côtoyés dans le développement de cette recherche menée sur 30 mois des outils utilisés habituellement dans les sciences sociales tels que l'observation participante et les entretiens

¹ Calvo-Mendieta Iratxe, Chambon Mylène, Flanquart Hervé, Frère Séverine, Gibout Christophe, Hellequin Anne-Peggy, Le Blanc Antoine, Napoléon Constantin, Rufin-Soler Caroline

semi-directifs mais également d'autres outils d'analyse et de traduction des données tels que la schématisation qui résultent de croisements disciplinaires.

Le fonctionnement du CLIC de Dunkerque et l'élaboration des PPRT auxquels il est associé, laissent entrevoir un certain nombre d'interrogations. Une première tient à la technicité de l'objet. La méthodologie employée notamment, - méthode déterministe-probabiliste de calcul des aléas - est très technique et reste peu accessible au public de la concertation. Une deuxième relève du processus d'élaboration du plan, dont la démarche administrative très cadrée par les services déconcentrés de l'Etat, formate grandement les échanges. Enfin une troisième dimension est liée à la concertation organisée par le Préfet et menée principalement au sein du CLIC, dont la structuration est peu propice au débat. Le nombre et le profil des participants définis par arrêté préfectoral entraînent une difficulté des échanges et affectent donc la qualité de la concertation à mener dans le cadre de l'élaboration du PPRT. Ainsi un CLIC surdimensionné, fonctionnant mal, a fait émerger l'idée d'un comité de liaison, groupe restreint - informel au regard de la réglementation de référence -, fondé sur les relations interpersonnelles, qui vide d'une grande partie de son sens la concertation telle que la loi la prévoit. La labilité du dispositif mis en œuvre localement témoigne aussi d'une stratégie de certains acteurs de réguler *ex ante* les formes de l'information et de la concertation afin de garder prise sur le processus nouveau imposé par le cadre législatif. En quelque sorte, la flexibilité du dispositif aboutit à sa réinterprétation locale et devient, en quelque sorte, un obstacle à une réelle concertation. On observe ainsi face à une obligation imposée par l'Etat des effets de localisme. C'est donc face à ce déséquilibre initial du jeu d'acteurs local que vient prendre place la concertation du PPRT.

Au vu de l'économie générale du CLIC et de la démarche PPRT, nous avons élargi l'angle de vue pour porter notre regard sur la manière dont les acteurs organisent leur mode de gestion et de régulation des politiques du risque sur ce territoire, afin de mieux comprendre à la fois sur quelles « fondations » vient prendre place l'élaboration du PPRT et à quels enjeux et jeux d'acteurs il va être confronté. C'est dans ce contexte que l'on peut alors mieux saisir la spécificité de la concertation du PPRT.

La gestion du risque sur ce territoire s'articule autour de la recherche d'une conciliation entre trois objectifs principaux, en partie contradictoires, que sont le *développement économique*, la *sécurité* et le *développement urbain*. Si bien que tout ce qui est débattu par les cinq types d'acteurs au sein du CLIC ne peut se lire qu'avec cette trame de fond. Si les acteurs sont d'accord sur les trois objectifs principaux, chacun en met un plus spécifiquement en avant ; contribuant ainsi à faire émerger des points et des moments de tension. Dans cette gouvernance on observe alors une redéfinition du risque, ajustée, en quelque sorte, en fonction des enjeux locaux et des intérêts défendus par les acteurs. L'un des traits saillants concerne le point de consensus essentiel autour du maintien des activités économiques qui l'emporte largement sur l'objectif de sécurité. Comment peut-on expliquer cette tendance ? Cela se comprend, notamment, par la manière dont les acteurs envisagent et évaluent le risque en l'euphémisant (Zwarterook, 2010).

On observe donc plutôt un déséquilibre dans la défense des trois types d'enjeux (le développement économique dominant les deux autres) qui a des répercussions sur l'équilibre des collègues les défendant au sein de la scène de concertation du PPRT². Dans ces conditions, il est par exemple plus difficile pour les représentants associatifs, qui défendent l'enjeu de la sécurité d'être entendus dans la concertation. Cela est révélateur de l'asymétrie importante entre les différents collègues - à laquelle participe la rigidité institutionnelle du CLIC - qui demeure dans la concertation au sein de cette instance. Ce déséquilibre des rapports de force et de pouvoir favorise alors les jeux de pression des collègues disposant davantage de ressources et désavantage ceux qui en sont moins dotés. Il a également des effets sur la structuration même de la démarche PPRT et, notamment, dans l'association des collègues au processus décisionnel. C'est donc dans ce contexte de hiérarchisation des enjeux et d'euphémisation des risques que prend place la concertation du PPRT.

² Par exemple, la position du représentant associatif qui défend l'enjeu de sécurité semble asymétrique avec celle de l'industriel qui représente la défense de l'emploi.

Nous avons aussi constaté à travers l'illustration de deux cas d'études que la concertation possède une scène formelle – les réunions plénières du CLIC et des Personnes et Organismes Associés (POA) –, et des coulisses, dans lesquelles se règlent, de manière informelle, un certain nombre de questions délicates. Ces interstices informels, où se discutent les enjeux les plus importants, excluent les membres du CLIC les moins bien organisés et les moins bien dotés en capital social, capital symbolique et capital relationnel (Bourdieu, 1980) et ceux qui ne sont pas présents (du moins à Dunkerque). On pourrait alors parler d'une double exclusion pour certains acteurs, notamment associatifs et riverains. Ils se retrouvent, sur la scène de la concertation du PPRT, en marge du processus décisionnel, étant donné la structuration de la décision dans le PPRT autour du vote des POA notamment, mais également exclus des espaces interstitiels dans lesquels s'organisent les négociations sur les cas litigieux. Comment alors éviter ces déséquilibres, ce phénomène de « marginalisation » de certains acteurs de la concertation ? Y-a-t-il des conditions et solutions permettant de corriger ces déséquilibres ?

Nous avons formé l'hypothèse qu'une manière de réduire les asymétries entre les membres du CLIC, et donc d'améliorer la concertation, repose sur la possibilité pour les acteurs de s'instruire, se renseigner, se former pour s'adapter à l'institutionnalisation croissante des dispositifs de concertation et à la complexité technique des objets mis en débat. Cela placerait les participants dans une situation un peu plus symétrique du point de vue des compétences et des capacités dialogiques requises pour débattre dans ces scènes participatives. La « bonne participation » des acteurs locaux au processus de concertation du PPRT implique, en effet, une connaissance préalable des nouveaux outils introduits par la loi du 30 juillet 2003. Elle suppose aussi un apprentissage des évolutions réglementaires concernant les différents stades d'élaboration des PPRT³. Elle nécessite enfin l'acquisition de compétences techniques regardant la méthodologie de constitution d'une étude de dangers. Nous avons donc souhaité nous intéresser à la formation des acteurs participant à l'élaboration des PPRT.

S'il existe bien une offre de formation sur le marché permettant d'apporter des éléments de connaissance aux acteurs locaux sur les risques et si on recense bien dans les discours des interlocuteurs des besoins de formation *a priori* sur les éléments techniques à maîtriser et sur la technologie participative, il ne semble pas que ces besoins soient exprimés clairement sur le territoire dunkerquois. Ce non-recours à la formation peut s'expliquer par différentes stratégies développées par les acteurs pour combler leur déficit de connaissances. En effet, pour pallier leur manque de formation, nombre d'entre eux apprennent « sur le tas » au fil du temps en participant aux réunions du CLIC et du SPPPI. Une deuxième attitude relève du principe d'auto-formation. L'acquisition de connaissances sur le PPRT passe notamment par la lecture et l'appropriation de nombreux documents d'information à disposition, que les acteurs vont chercher ou qu'on leur transmet grâce aux nouvelles technologies de communication et d'information. La troisième attitude observée consiste à recueillir des informations par le biais d'un réseau extérieur auquel les acteurs appartiennent ou avec lequel ils entretiennent des relations. Les structures d'appartenance des membres des différents collèges du CLIC sont souvent insérées dans des réseaux nationaux. Ainsi les membres du CLIC (en particulier les représentants associatifs environnementalistes et syndicaux) vont puiser l'information utile localement auprès de leur réseau national.

Lorsque l'on interroge les acteurs sur leur méconnaissance du sujet et leur manque de formation, il apparaît que cette situation désavantageuse de prime abord peut paradoxalement être un atout pour certains qui utilisent stratégiquement la « carte de l'ignorance ». Des stratégies de méconnaissance plus ou moins volontaire et de procrastination, notamment de la part des élus locaux, permettent de repousser des décisions. Le manque d'information peut également être un moyen de nouer des alliances avec d'autres acteurs pour obtenir des renseignements ou des appuis stratégiques. Les acteurs associatifs – syndicats, associations environnementalistes ou de défense du cadre de vie –

³ Le processus technique de détermination des aléas technologiques et des enjeux vulnérables, la stratégie de réduction du risque à la source et/ou de la vulnérabilité, les rôles des différents acteurs en présence, l'enquête publique résultant de l'élaboration du PPRT... autant d'éléments réglementaires engageant les membres du CLIC de Dunkerque à se former s'ils veulent intervenir efficacement dans le processus de concertation.

forment des alliances à géométrie variable, ayant conscience de formuler parfois des objectifs perçus comme contradictoires – sauvegarde de l’emploi ou mitigation des risques.

Enfin, nous souhaitons examiner de quelle manière les supports d’information disponibles comme la cartographie pouvaient constituer un moyen d’apprentissage en permettant notamment une mise à niveau des acteurs et un partage des connaissances au sein de l’espace concertatif qu’est le CLIC. Ils participeraient donc à une réduction des asymétries entre acteurs et par conséquent contribuerait à une amélioration de la concertation. Or dans les faits observés, l’outil cartographique n’aide pas à l’amélioration de l’efficacité du dispositif concertatif qu’est le CLIC. Il peut même y constituer un frein dans la mesure où sa maîtrise avantage indéniablement certains acteurs qui peuvent ainsi appuyer leur démonstration, pousser leurs avantages et ainsi annihiler les formes d’échanges et de débats en imposant – du moins en survalorisant – le point de vue des politiques publiques nationales et/ou locales.

Conclusion

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 entre acteurs associatifs, syndicalistes, élus, représentants des administrations déconcentrées de l’Etat et industriels.

Sur le territoire du Dunkerquois, la technique participative et l’habitude concertative sont plutôt connues, 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. Ainsi, de façon générale, l’ensemble de ces stratégies crée 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.

Plus généralement, nous avons souligné une recherche constante de marges de négociation, et un souci partagé de compromis, dont les termes étaient souvent plus favorables au développement du territoire qu’à la recherche du niveau maximal de protection contre les risques. 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.

Ce qui se joue donc dans ces nouvelles stratégies et ces ajustements de comportements face aux réglementations, c’est le pouvoir décisionnel et son partage. Malgré l’obligation de concertation, l’Etat demeure peu partageur et jaloux de ses prérogatives. Ce poids de l’Etat profite des défauts d’une concertation non aboutie et de stratégies concurrentielles et/ou divergentes entre les autres acteurs impliqués dans le CLIC.

Par rapport à notre objet et au-delà de notre terrain, nous avons souligné quatre principaux besoins concernant la formation des acteurs et l’élaboration concertée des PPRT :

- Besoin de formation de tous les acteurs mais avec des types de formation différents selon les acteurs.
- Besoin d’extériorité et de présence d’un animateur de débat.
- Besoin d’ouverture de la concertation à la fois sous la forme d’élargissement à d’autres catégories de personnes qui peuvent être concernées par la question des risques industriels et de la vie à proximité immédiate de ces sites ; et à la fois sous la forme d’un éclatement des réseaux de représentation qui ont souvent cours sur le territoire local.

- Besoin de rapprocher les différents acteurs de la prise de décision.

Ces quatre besoins identifiés nous ont conduits à formuler trois propositions principales d'amélioration du dispositif tel qu'il fonctionne actuellement :

- Intervention d'un professionnel de la concertation qui présiderait le CLIC en association avec un membre du CLIC, sous la forme d'une co-présidence tournante entre les cinq collèges au fil des réunions.
- Rendre obligatoire une formation contradictoire de deux jours à tous les membres du CLIC.
- Imaginer un dispositif ludique qui favoriserait la perception accrue des enjeux et des manières d'être et de penser de chacun des cinq collèges en présence.

Références citées :

- Bourdieu, P., 1980. *Le sens pratique*. Paris, Éditions de Minuit.
- Frère, S., (coord.), avec la coll. de Chambon, M., Calvo-Mendieta, I., Flanquart, H., Gibout, C., Hellequin, A-P., Le Blanc, A., Napoléon, C., Rufin-Soler, 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).
- Marié, M., 1998. « Faut-il réinventer la dialectique ? », *Revue de Géographie de Lyon*, vol 73, 2/98, p. 173-176.
- Ratouis, O., Segaud, M. (dir.), 1996. *Dunkerque : un rapport exemplaire entre agglomération et Etat ?* Rapport de recherches pour le Plan Urbain, Ministère de l'Équipement
- Zwarterook, I., 2010. *Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la concertation*, Numéro 2010-07 des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, 153 Institut pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, Disponible à l'URL http://www.icsi-eu.org/francais/dev_cs/cahiers/