



OUVRIR LA CONCERTATION SUR LES RISQUES INDUSTRIELS

LA CONSTITUTION DU CLIC DE FEYZIN (69)

Magali NONJON,
François DUCHENE, Françoise LAFAYE (coord.), Emmanuel MARTINAIS

Programme Risque Décision Territoire
Quatrième rapport scientifique de fin de contrat (4/4)

Projet de recherche LTDR

La prévention des risques industriels comme processus de
coproduction

Laboratoire de rattachement : RIVES (ENTPE)

Responsable scientifique du projet de recherche : E. Martinais

Date : 05/10/2007

N° de contrat : CV04000050

Date du contrat : 01/07/2004

Remerciements

La recherche à l'origine de ce rapport n'aurait pas été possible sans les nombreux appuis et soutiens dont nous avons bénéficié, au sein des services de l'Etat, des entreprises et des collectivités locales concernées. Aussi, nous tenons à remercier l'ensemble des personnes qui ont bien voulu nous apporter leur aide et nous accorder un peu de leur temps et de leur attention. Nous pensons en particulier aux représentants des collèges « salariés » et « riverains » du CLIC de Feyzin, qui se sont toujours prêtés avec beaucoup de bonne volonté au jeu de l'entretien.

Nous remercions également Christelle Gauthier, Stéphanie Commot et François Dumont pour leur travail de retranscription, leur disponibilité sans faille et leur grande réactivité.

Sommaire

INTRODUCTION	7
PARTIE 1 — LES ENJEUX D’UNE PARTICIPATION ELARGIE : LES « ACTEURS TRADITIONNELS » DE LA PREVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS AUX PRISES AVEC LA CREATION DES CLIC	13
1. LA « MISE EN CONCERTATION » DES RISQUES INDUSTRIELS : ETAT DES LIEUX DES DISPOSITIFS EXISTANTS ..	13
2. L’ETAT FACE A LA CREATION DES CLIC	26
3. LES EXPLOITANTS : ENTRE PRESENCE ET PARTICIPATION, TOUT RESTE A FAIRE	46
4. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES FACE AUX CLIC : ENTRE RESSOURCES ET CONTRAINTES	57
PARTIE 2 — LES « NOUVEAUX ENTRANTS », ENTRE HETEROGENEITE, ABSENCE D’ATTENTES ET ATTENTES CONTRARIEES : UN INVESTISSEMENT PROBLEMATIQUE	69
1. LE « CITOYEN » EN TANT QUE « RIVERAIN » : QUELLE(S) PARTICIPATION(S) ?	69
2. LE COLLEGE « SALARIES » : UN COLLEGE DOMINE ET ECLATE	85
CONCLUSION	99
LES CLIC OU LA NOVATION REVEE	100
CONCERTATION ET MOBILISATIONS CITOYENNES : UN RENDEZ-VOUS MANQUE	100
BIBLIOGRAPHIE	101
GLOSSAIRE	104
TABLE DES MATIERES	106

Introduction

Le projet de recherche soumis en 2004 avait pour ambition d'analyser les conditions de mise en œuvre de la loi Bachelot du 30 juillet 2003 dans le contexte particulier du couloir de la chimie lyonnais. La recherche sur le CLIC de Feyzin en est un des quatre axes, initialement intitulé : « Risques, information et CLIC ».

Le couloir de la Chimie : une entité homogène en matière de risques industriels.

Dans sa configuration actuelle, le couloir de la chimie lyonnais¹ s'étend sur près de neuf kilomètres au sud de l'agglomération lyonnaise et comprend douze établissements visés par la directive européenne Seveso. Ces sites industriels, concentrés sur le 7^{ème} arrondissement de Lyon ainsi que sur les communes de Pierre-Bénite, Saint-Fons et Feyzin, regroupent des activités chimiques, des unités de raffinage et des stockages pétroliers.

Ce secteur présente en outre des caractéristiques sociales et géographiques relativement homogènes qui en font une entité territoriale à part entière, du point de vue notamment des politiques de prévention qui l'ont depuis longtemps constitué en « bassin de risque ». Localement, le risque a donc déjà une histoire (longue) qu'il convient de ne pas négliger puisque les formes contemporaines d'identification et de traitement des risques ne peuvent se soustraire à certaines lignes de force héritées du passé. En effet, longtemps dédié à l'industrie chimique et pétrolière, le couloir de la chimie, a été le lieu de plusieurs accidents marquants comme l'incendie de la raffinerie de Feyzin (1966) ou celui du Port Edouard Herriot (1987). Autre particularité locale, les municipalités sont traditionnellement tournées vers la lutte contre les risques et la présence d'activités industrielles a déjà donné lieu à une importante production réglementaire². Enfin, le caractère emblématique du site en matière de gestion des risques industriels et son statut de « référence régionale » lui confère un statut particulier au niveau régional (Rhône-Alpes) comme au niveau national.

Ainsi, le couloir de la chimie constitue un contexte favorable pour étudier les processus par lesquels les risques sont gérés au niveau local.

Le CLIC, un dispositif qui ajoute la concertation à l'information des populations

L'une des principales conséquences de l'explosion de l'usine AZF est d'avoir réactualisé le problème de l'information des riverains des installations industrielles à risque. Des associations³ mais aussi des élus⁴ ont dénoncé le peu d'informations dont ils disposaient, leur difficulté à les obtenir, ainsi que le caractère tronqué des données recueillies. Les divers

¹ Egalement appelé « Vallée de la chimie », à la demande des industriels et des élus locaux.

² Cf. Coanus (T), Duchêne (F), Martinais (E), 2000, *La ville inquiète. Développement urbain, gestion du danger et vie quotidienne sur trois sites "à risque" de la grande région lyonnaise (fin XIX^e — fin XX^e)*, Rapport de recherche, ENTPE, Laboratoire RIVES, 621 p.

³ A Toulouse, c'est par exemple le cas de J. Cambou, la présidente de l'Unimate. Voir *Le Monde* du 3 octobre 2001.

⁴ Farreny (H), Moretto (C), 2002, *Chronique d'un désastre annoncé*, Toulouse, Cepaduès Editions, 240 p.

travaux, parlementaires⁵ et administratifs, qui ont été ordonnés afin de tirer les leçons de la catastrophe, insistent également sur le renforcement de l'information de ceux qui résident près des établissements dangereux, allant jusqu'à prôner la « naissance d'une culture du risque⁶ ». Ce constat est pourtant ancien⁷, ainsi que la réponse réglementaire proposée pour remédier à ce qui est régulièrement présenté comme une insuffisance. Depuis 1810, date du premier décret sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, on constate en effet que les textes réglementaires, qui déplorent systématiquement le manque d'information de la population, proposent en retour la création de structures et de dispositifs « d'information », de « concertation », etc⁸. Ce socle réglementaire initial a été enrichi de façon conséquente au cours des trente dernières années, avec la mise en place d'une « obligation d'informer » pour les établissements relevant de la directive Seveso, puis avec la création des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) au milieu des années 1990. Tous ces dispositifs consacrent l'obligation juridique d'élaboration et de diffusion régulière de données aux populations exposées aux risques industriels. La création des CLIC s'inscrit dans cette évolution globale puisqu'elle vient renforcer les structures locales d'information, mais elle ajoute une autre exigence : la concertation, que l'on peut définir 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. Ce qui signifie que l'autorité qui veut prendre une décision la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec elles⁹. Dans cette perspective, le CLIC attribue un rôle renouvelé à certains acteurs dans le processus de gestion des risques.

Jusqu'à-là, le débat en sciences sociales a envisagé les instances de concertation soit sous l'angle de leurs apports à la démocratie participative, soit sous celui de l'illusion de démocratie qu'elles constituent en ne faisant que conforter des rapports de domination pré-existants entre les différents acteurs¹⁰. Mais de multiples questions persistent sur les conditions de mise en œuvre de cette concertation. Cette recherche se veut une modeste contribution à cette dernière thématique.

D'une recherche à l'autre : contingences de terrain

L'histoire de cette recherche reflète, en filigrane, la lente mise en place des CLIC (comités locaux d'information et de concertation). Les délais d'application de la loi ne nous ont pas permis d'observer la mise en œuvre, le fonctionnement et les productions de ces dispositifs. D'une analyse de la diversité, nous nous sommes concentrés sur un dispositif particulier et localisé : le CLIC de Feyzin. La souplesse dont ont dû faire preuve les recherches de cette équipe s'inscrit dans les différentes propositions que nous avons faites à notre commanditaire.

⁵ Cf. : Loos (F), Le Déaut (J-Y), 2002, *Rapport de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles*, Assemblée Nationale, 182 p. ; Venot (A), 2003, *Prévention des risques technologiques et naturels et réparation des dommages*, Rapport au nom de la commission des affaires économiques, mars et juillet 2003, 117 p.

⁶ Essig (P), 2001, *Débat national sur les risques. Rapport au premier ministre*, 52 p.

⁷ Le rapport du professeur Barrier sur l'activité du service d'inspection des établissements classés de la préfecture de police de Paris, publié en 1896, dénonce déjà le manque d'information des riverains des établissements à risque.

⁸ Ainsi le texte de 1810 prévoit-il que l'autorisation de fonctionner ne peut être accordé qu'aux termes d'une enquête « de commodo et incommodo », puis au milieu du XIX^e siècle entrent en scène les « conseils d'hygiène publique et de salubrité », où des représentants locaux jugent de l'opportunité des implantations industrielles. Cf. Bonnaud (L), 2002, *Experts et contrôleurs d'Etat : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, Thèse de sociologie, Ecole normale supérieure de Cachan, 446 p.

⁹ Mais l'autorité reste libre de sa décision.

¹⁰ Pour un bon aperçu de ces questions, cf. Rui (S), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.

En effet, dans la réponse initiale, notre proposition de recherche consistait à étudier la territorialisation progressive, c'est-à-dire à différents niveaux de décision, de la loi Bachelot nouvellement publiée. Nous proposons d'étudier notamment la mise en œuvre de cette loi à son niveau le plus local. Ainsi, plusieurs CLIC du couloir de la chimie et de la région lyonnaise (Roussillon dans l'Isère, SNF dans la Loire) devaient être enquêtés. Il s'agissait d'appréhender la façon dont les contextes locaux modèlent ces instances de concertation, leur fonctionnement et leurs productions. L'axe « Risques, information et CLIC » se proposait donc de comparer ces instances localisées et, *in fine*, de comprendre comment les éléments relatifs aux situations locales étudiées pouvaient influencer sur chacun des dispositifs. Chaque CLIC devait être étudié à partir du prisme particulier des membres de l'un de ses collèges, considérés comme acteurs-relais.

Dans le rapport intermédiaire, compte tenu de la lenteur avec lesquels ces dispositifs se mettaient en place localement, nous avons proposé de recentrer les terrains sur trois sites directement situés dans le couloir de la Chimie : Saint-Fons, Pierre-Bénite et Feyzin. Nous avons alors profité de la réduction du nombre de sites à enquêter pour abandonner l'idée de travailler avec un acteur-relais par CLIC et nous nous sommes focalisés sur les interactions entre les acteurs des différents collèges. Nous avons donc choisi de rencontrer et d'interroger les acteurs dans chacun des collèges de chacun des trois CLIC retenus.

Enfin, dans ce rapport final, compte tenu du retard pris dans la constitution des CLIC, nous n'en avons étudié qu'un seul¹¹, celui de Feyzin. Nous l'avons appréhendé comme une mise en œuvre locale de ce dispositif d'information et de concertation, susceptible de nous permettre de comprendre en quoi le territoire – en tant que système d'acteurs partageant une histoire, une « culture industrielle » – modèle cette mise en œuvre d'un élément d'une politique nationale. Nous nous sommes donc attachés à analyser la constitution de ce CLIC à travers les modes de recrutement, les profils des membres sélectionnés, les habitudes de travail commun qui préexistent au CLIC – notamment les liens des acteurs avec les autres instances de concertation, ou du moins d'information, sur les risques industriels –, les enjeux qu'attribuent ces différents acteurs à leur participation et les manières dont leur participation va (ou non) être reconnue légitime. En matière de fonctionnement, notre attention a porté sur leurs manières d'analyser la première et unique réunion de l'instance et plus particulièrement, les modes d'intervention, la circulation de la parole, leurs visions de cette réunion, leurs manières d'envisager l'avenir de l'instance.

Bien entendu, les productions en matière d'information du public et leur mise en œuvre n'ont pu être étudiées. Or, cette information est capitale puisque l'une des missions du CLIC est de « *créer un cadre d'échange et d'informations (...) afin de prévenir les risques d'accidents majeurs que peuvent présenter les installations* » (article 3). Nous avons cependant interrogés nos interlocuteurs sur les manières dont ils envisagent cette mission : la nature de l'information à diffuser, la place du secret industriel et commercial – thématique abordée en SPIRAL à propos des CLIC –, sa nature et le degré d'expertise qu'elle nécessite en fonction des manières dont ils envisagent la suite des travaux.

En résumé, nous dirons que la constitution des CLIC permet de la diversité dans leur composition, leur mode de fonctionnement ou sur les objectifs qu'ils se donnent. C'est pourquoi nous posons l'hypothèse que c'est bien le territoire, défini comme un système d'acteurs, qui contribue à fixer le sens et la véritable nature de ces nouveaux dispositifs d'information et de concertation. Ainsi, les logiques locales des acteurs permettent de comprendre la configuration que prend finalement le CLIC.

¹¹ En raison de leur date de création : CLIC « Rhône-Gaz-Total France » dit CLIC de Feyzin (Date de création : 16-06-2006), CLIC de Saint-Fons (Pas encore constitué), CLIC de Pierre Bénite (Date de création : 27-06-2007).

Une approche résolument qualitative.

L'analyse d'un phénomène nouveau, mis en œuvre sur un territoire particulier, oblige à comprendre les liens étroits qui les unissent dans leurs natures, mais aussi dans leurs modalités et les différentes formes qu'ils peuvent prendre. Les relations unissant CLIC et territoire n'échappent pas à cette règle. C'est ainsi que nous avons adopté une approche résolument qualitative afin d'appréhender un processus en train de se faire.

Dans cette perspective, des entretiens non-directifs ont été conduits avec la quasi-totalité des membres de chaque collège du CLIC. Nous avons adapté les quatre entrées suivantes aux spécificités de chaque collège : parcours professionnel, prérogatives en matière de risques industriels, vision du CLIC, attentes par rapport à ce dispositif. Cette grille d'entretien a été adaptée en fonction des personnes rencontrées, mais surtout de leurs collèges d'appartenance. Certains d'entre eux ont cependant présenté des difficultés particulières. Par exemple, si l'on considère que les membres du collège « salariés » sont des participants en propre du CLIC, où doit-on les interroger (domicile, local syndical...)? Doit-on informer de cet entretien les directions des entreprises? A un autre niveau, certains acteurs ont élaboré une rhétorique ou une argumentation qui cherche à améliorer une image ou une position. Comment dépasser cet aspect formel pour obtenir des informations qui nous satisfassent?

Parallèlement, des observations de rencontres formelles ont été réalisées, avec pour objectif d'appréhender des discours des acteurs du risque, non suscités par un entretien formel. Il s'agissait également d'analyser les interactions qu'ils peuvent avoir « in situ » et de les voir agir hors du contexte étudié. Ainsi, des membres de l'équipe ont-ils assisté à plusieurs réunions du groupe « risques industriels » du SPIRAL (depuis 2004), au Forum interSPPPI organisé par le SPIRAL en octobre 2005, à la première réunion du CLIC de Feyzin (18 décembre 2006). Le dispositif concurrent de la conférence riveraine a également été partiellement suivi, un de nous ayant assisté à une des cinq réunions d'informations auprès des habitants du quartier des Razes (11 juin 2007) et à une réunion de synthèse préalable à la première conférence (28 juin 2007).

Pour obtenir des données de cadrage et connaître le contexte dans lequel ce CLIC se mettait en place, nous avons utilisé toutes les méthodes à notre disposition. Elles visaient à compréhension les logiques sous-jacentes à cette mise en œuvre. Des entretiens exploratoires¹² ont permis de recontextualiser le phénomène étudié, à spécifier sa place parmi les autres CLIC ou à appréhender certains éléments essentiels pour comprendre des processus observés sur le terrain. Des échanges informels¹³ visaient soit à maintenir une veille sur les différents

¹² Avec la responsable du pôle « tranquillité-sécurité publique » de la ville de Feyzin : cet entretien visait à retracer l'historique de la concertation autour des risques industriels sur Feyzin, du CLIC expérimental jusqu'à la première réunion du CLIC « Rhône-Gaz, Total France » en passant par le programme Myriad 21, la conférence riveraine, la constitution de l'agenda 21 local. Avec le responsable du pôle risque de la DRIRE et le secrétaire général du SPIRAL qui est aussi membre de la division environnement de la DRIRE. Avec la responsable de l'agence EDEL, prestataire recrutée pour accompagner le SPIRAL dans sa mission de secrétariat et concevoir la lettre « Regards sur le Risque », lettre d'information sur les risques industriels majeurs : cet entretien visait à mieux cerner la tâche confiée à ce prestataire par la DRIRE concernant le secrétariat des CLIC (c'est cette agence qui est chargée de faire les compte-rendu) et surtout la manière dont a été travaillée en amont avec le SPIRAL la création du site internet dédié spécifiquement aux CLIC et la lettre d'informations (quel contenu de l'information délivré? quelles messages, valeurs sont véhiculés? de quelles marges de manœuvres disposent cette agence?). Avec le responsable de la division sécurité industrielle chez Total France

¹³ Avec le secrétaire permanent du SPIRAL. Avec les animateurs de la conférence riveraine (deux chercheurs du laboratoire LISE au CNAM) pour comprendre leur rôle d'animateurs des réunions préparatoires de la conférence riveraine qui a eu lieu en septembre à Feyzin, en savoir plus sur leurs techniques d'animation, sur leurs ressentis vis-à-vis de la population et de leurs attentes concernant la mise en place de cette conférence riveraine (ils étaient en effet chargés de faire remonter les revendications, attentes des habitants), en savoir plus sur la manière dont était négocié en amont (avec les élus et industriels) la création de cette conférence riveraine. Avec la chargée de mission « habitants » de la ville de Feyzin (essentiellement pour savoir comment avait été nommés les habitants investis dans le collège « riverains », est-ce qu'ils occupaient d'autres fonctions dans d'autres espaces de concertation, pouvoir avoir accès aux comptes-rendus des conseils de quartiers).

événements liés à la gestion des risques industriels sur la zone soit à rencontrer des acteurs essentiels en la matière. Dans le même esprit, nous avons étudié certains supports de communication¹⁴ émanant des acteurs en les considérant comme des mises en scène de leur point de vue. De la même manière, nous avons utilisé certaines publications ou documents d'information comme des prises de paroles – plus structurées et plus formelles que celles obtenues dans les entretiens – permettant aux acteurs de produire des discours contrôlés.

¹⁴ Lettre d'informations sur les risques industriels majeurs édité par le SPIRAL : pour « constituer un état des lieux des risques industriels majeurs tout en montrant l'évolution de l'activité industrielle par rapport à ces risques majeurs » et « être le support d'information transversale pour les CLIC » (avril 2005). Site internet www.clicrhonealpes.com, préalable à la création des CLIC en Rhône-Alpes, présenté par la DRIRE comme un moyen de mutualiser et d'unifier les informations relatives au CLIC.

Partie I

Les enjeux d'une participation élargie : les « acteurs traditionnels » de la prévention des risques industriels aux prises avec la création des CLIC

Par nombre de ses dispositions, la loi du 30 juillet 2003 encourage à l'élargissement des cercles de décision et à la reconnaissance de nouveaux acteurs. Réglementairement parlant, cela se traduit par la promotion de procédures plus ouvertes qui demandent de mobiliser des intervenants au-delà des frontières habituelles formées par les services de l'Etat, les industriels et les collectivités locales. En particulier, les CLIC proposent des espaces de débat et d'expertise à des individus et des groupes qui jusque-là n'étaient pas formellement représentés, principalement les « salariés » des entreprises concernés, les « riverains » et les associations locales. L'objet de cette première partie est de revenir sur ce « principe de démocratisation » introduit par la loi du 30 juillet 2003 et le cadre réglementaire qui en découle. Il s'agit notamment de questionner l'exécution de la politique correspondante, pour montrer que le principe de cette participation élargie demeure dans un premier temps problématique, du côté des acteurs traditionnels (services de l'Etat, exploitants et collectivités locales) comme du côté des « nouveaux entrants » (salariés, riverains et associations).

1. La « mise en concertation » des risques industriels : état des lieux des dispositifs existants

1.1. Risques industriels et concertation dans l'agglomération lyonnaise : un acteur majeur, le SPIRAL

L'analyse de la mise en œuvre pratique des CLIC dans la vallée de la chimie ne peut faire l'économie de l'étude de l'ensemble des dispositifs de concertation existants au sein de l'agglomération lyonnaise sur les risques industriels. Si le cadre législatif introduit par la loi Bachelot de juillet 2003 impose la création de nouvelles instances de concertation autour des sites industriels classés « Seveso seuil haut », d'autres instances préexistaient à cette loi. Comme le souligne l'une des membres du CLIC de Feyzin, « *la vallée de la chimie n'était pas vierge de dispositifs de concertation* », il « *existe bien un avant CLIC qu'il ne faut pas oublier pour comprendre ce qui se joue dans les CLIC et surtout ce qui ne s'y joue pas* »¹⁵. Parmi ces dispositifs, une structure a joué un rôle particulièrement important, notamment parce qu'elle a été chargée d'assurer sur le territoire de l'agglomération lyonnaise le suivi et l'animation de ces CLIC sans d'ailleurs que le contenu de cette mission soit pour autant clairement définie : il s'agit du Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI), nommé localement le SPIRAL (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions et des Risques Industriels de l'Agglomération Lyonnaise)¹⁶.

¹⁵ Extrait d'entretien, le 11 juillet 2007, à Lyon.

¹⁶ Si l'on se centre ici principalement sur le SPIRAL, on verra plus loin que d'autres dispositifs de concertation préexistent aux CLIC, notamment sur la ville de Feyzin, participant eux aussi à complexifier la situation et à poser la question de leur articulation.

Le SPIRAL est certainement l'instance la plus reconnue en matière de concertation autour des risques industriels dans l'agglomération lyonnaise. Il a été créé dans un contexte pour le moins conflictuel entre les élus, les services de l'Etat et les industriels concernant la mise en œuvre de la loi de juillet 1987 qui pour la première fois obligeait à prendre en compte les risques technologiques dans les documents d'urbanisme¹⁷. Pour résorber cette situation de blocage, il avait été proposé, à l'époque, de façon concertée de créer une structure permettant de réunir l'ensemble des acteurs s'impliquant dans le domaine des risques. Cette vocation première perdure encore aujourd'hui notamment dans le cadre du groupe de travail thématique « SPIRAL risques industriels » présidé par Michel Reppelin, maire de Collonges-au-Mont-d'Or qui continue de réunir de façon régulière et permanente les principaux représentants des acteurs locaux de la prévention des risques industriels¹⁸.

Depuis sa création, le SPIRAL s'est fixé deux objectifs principaux. D'une part, cette structure organise et coordonne toutes les actions d'information en matière de risques industriels¹⁹. Il s'agit ainsi pour le SPIRAL de proposer « *des actions visant à mieux maîtriser les risques générés par les établissements industriels* » en livrant notamment au public « *une meilleure information préventive* ». D'autre part, cette instance encourage la concertation entre les principaux acteurs de la prévention des risques industriels pour « *préserver les atouts liés à la présence de l'industrie, tout en réduisant les contraintes liées à cette cohabitation ville-usines* »²⁰.

Le SPIRAL fonctionne comme une assemblée collégiale, composée de groupes pluralistes de représentants désignés, porte-parole des principaux intérêts locaux concernés. Il est structuré par quatre collègues : Etat, industriels, collectivités locales, associations et personnalités qualifiées. Dès son origine, le SPIRAL s'est ainsi distingué d'autres SPPPI en refusant d'offrir une représentation aux salariés et aux organisations syndicales des entreprises implantées sur l'agglomération lyonnaise. « *C'était une condition de participation des industriels au SPIRAL* » souligne l'une des membres de la commission Risques industriels²¹. Ce choix, nous y reviendrons ultérieurement, a été la source de nombreux débats au sein de cette structure.

Le SPPPI de l'agglomération lyonnaise se distingue également par l'absence de locaux spécifiquement dédiés à cette instance et de véritable budget propre pour fonctionner. C'est un ancien inspecteur des installations classées, responsable de la division environnement de la DRIRE Rhône-Alpes, qui assure de son bureau le secrétariat et la coordination des activités du SPIRAL. Il est notamment chargé de la préparation et de l'animation des réunions des groupes de travail thématiques et organise le suivi et le relais des informations entre les services de la DRIRE et les membres du SPIRAL.

¹⁷ Martinais (E.), « Gestion du risque industriel et conflits territoriaux. Le cas de Saint-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise », *Revue de Géographie de Lyon*, vol.71, n°1, 1996, p. 31-44.

¹⁸ On rappelle que le SPIRAL s'organise aujourd'hui autour de cinq groupes de travail thématiques : le « SPIRAL risques industriels », le « SPIRAL transport de matières dangereuses », le « SPIRAL air », le « SPIRAL eau » et le « SPIRAL déchets ».

¹⁹ On pense en particulier à la préparation des campagnes d'information au public, la création de support pour la diffusion de ces informations ou encore à la médiatisation des actions d'information, etc.

²⁰ Il s'agit de créer des échanges et des discussions sur les actions de maîtrise des risques entreprises localement ou favorisant ces actions. Pour plus de détails, voir le site internet du SPIRAL Risques : www.lyon-spiral.org.

²¹ Extrait d'entretien, le 11 juillet 2007, Lyon.

L'observation des modalités de fonctionnement de cette instance invite par ailleurs à formuler plusieurs constats riches d'enseignements sur la manière dont la concertation autour des risques industriels a été pensée et mise en œuvre sur le territoire lyonnais²².

Tout d'abord, par sa constitution et la définition de ses missions, le SPIRAL a toujours occupé une position centrale dans le domaine de l'information et de la concertation sur les risques industriels. Non seulement la plupart des actions réalisées sur cette thématique est déléguée à cette instance collégiale, mais le SPIRAL se présente aussi comme un puissant vecteur de légitimation des décisions publiques en matière de prévention industrielle. Aujourd'hui, tout se passe comme si la labellisation SPIRAL suffisait à faire office d'action concertée. Comme l'a rappelé Michel Reppelin, vice-président du Grand Lyon et président du SPIRAL risques lors de la réunion « des 15 ans du SPIRAL », la « *structure quadripartite permet de donner une information au nom d'un collectif crédible (Etat, maires, associations, industriels)* » et il ne « *faut pas l'oublier* »²³. Cette position peut expliquer, on y reviendra, la crainte pour les acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels de voir la création des CLIC compromettre cette fonction essentielle du SPIRAL. On pense notamment à la perte de contrôle de l'information diffusée au moment des phases de concertation ainsi qu'aux enjeux liés à l'introduction de « nouveaux acteurs » dans le « jeu » de la concertation, comme c'est par exemple le cas pour la création du collège « salariés » au sein des CLIC.

Il est également important de souligner que le SPIRAL fonctionne avant tout comme un dispositif d'accompagnement de la politique de prévention des risques industriels mise en œuvre localement par la DRIRE. L'essentiel de son travail vise à présenter les actions de prévention prévues. La plupart du temps, les sujets débattus dans les groupes de travail thématiques n'appellent pas de décision formelle du SPIRAL et ne donnent lieu à aucun débat. Il s'agit avant tout pour la DRIRE de communiquer et d'informer sur des projets engagés sur le territoire. Dans son fonctionnement, le SPIRAL apparaît donc moins comme une instance délibérative que comme un lieu de communication institutionnelle. Il semble, en effet, que la majorité des projets qui y sont présentés est préparée en amont par les services de la DRIRE dans le cadre de ses prérogatives²⁴. Ou alors quand ce n'est pas le cas, l'essentiel des débats s'effectue dans des groupes de travail restreints et contrôlés par les industriels et les acteurs administratifs. On pense notamment à la manière dont les industriels ont évacué rapidement l'hypothèse de la création d'un cinquième collège représentant les salariés au sein du SPIRAL et cela malgré la volonté de certains acteurs de s'aligner sur les modalités d'organisation des CLIC²⁵. Ce dont témoignent les extraits suivants :

« Si le préfet a dit d'attendre, il vaut mieux attendre... » ou le SPIRAL, un espace de dialogue largement encadré par les industriels et les services de l'Etat : l'exemple des débats autour de l'introduction d'un cinquième collège (morceaux choisis)

Réunion du 9 septembre 2004

A l'occasion d'un point d'information sur la mise en place des CLIC et d'une présentation par la DRIRE des premières orientations, le secrétaire permanent du SPIRAL évoque un

²² Certains membres de l'équipe de recherche ont eu l'occasion au cours de ces trois dernières années d'assister aux réunions des groupes thématiques en particulier celui dédié aux risques industriels ainsi qu'à de nombreuses manifestations organisées par le SPIRAL. Plusieurs entretiens ont été également réalisés avec le secrétaire du SPIRAL.

²³ Compte-rendu de la réunion des « 15 ans du SPIRAL », p. 6. Téléchargeable : www.lyon-spiral.org.

²⁴ On rappelle, en effet, que l'information et la concertation constitue une mission régaliennne de l'Etat et qu'à ce titre, c'est la DRIRE qui chargée de veiller à l'application des textes réglementaires relatifs à ces questions et d'en assurer le suivi administratif (mise en œuvre des dispositions réglementaires, respect des procédures, contrôle, relais avec les agents de terrain).

²⁵ On rappelle que le décret d'application des CLIC du 1^{er} février 2005 fixe à 5 le nombre de collèges : Etat, Collectivités territoriales, Industriels, Riverains et Salariés.

problème prévisible de coordination entre le SPIRAL, aujourd'hui composé de 4 collèges, et les CLIC, qui seront composés de 5 collèges. Selon lui, il faut se poser la question d'intégrer un 5^{ème} collège dans le SPIRAL, qui regrouperait les représentants des salariés. Il ajoute que beaucoup de SPPPI ont déjà réglé ce problème en ajoutant ce 5^{ème} collège. Il aimerait donc que le SPIRAL puisse donner son avis sur ce point, le sien étant que cette évolution est inévitable.

Le président remarque que ce problème ne concerne pas toutes les sections du SPIRAL, mais seulement celles qui touchent de près aux personnels de l'industrie. En l'occurrence, le SPIRAL Risques est certainement le plus concerné par ce problème.

Le secrétaire permanent rappelle que la partie « information du public » de la prévention des risques industriels reste en effet dévolue aux industriels.

Un représentant du GICCRA²⁶ profite de cette assertion pour dire que c'est justement pour cette raison qu'il faut peut-être réfléchir à la création de ce 5^{ème} collège. Les SPPPI et les CLIC n'ont pas les mêmes missions : ils n'ont donc pas nécessairement les mêmes compositions. Il prend exemple sur le fonctionnement de l'entreprise, où ce ne sont pas toujours les mêmes personnes qui se réunissent pour traiter les problèmes qui se posent : à chaque problème ses personnes compétentes. D'où la question de savoir si les missions du SPIRAL justifient la création de ce 5^{ème} collège.

Le représentant du GS69²⁷ constate que le même type de problème s'était posé avec les CLIC expérimentaux. Selon lui, il faut à chaque fois faire du sur-mesure et ce n'est pas facile.

Le représentant du GICCRA demande au secrétaire permanent à quel type de représentants il pense pour ce 5^{ème} collège.

Ce dernier répond que ce seront nécessairement des représentants des fédérations (sous-entendu : de syndicat) ou d'instances départementales.

Le chef de la division environnement de la DRIRE Rhône-Alpes rappelle qu'au moment de l'élaboration de la loi Bachelot, les fédérations avaient souhaité être partie prenante des instances de concertation. Il faut donc y penser, sachant que la question de savoir où les placer le plus judicieusement reste posée : au niveau SPPPI ? au niveau CLIC ? Selon lui, cela dépendra de la forme que prendront ces deux instances. Il évoque à ce propos le bilan du dernier forum SPPPI, au cours duquel les participants avaient souhaité que les CLIC s'orientent vers un fonctionnement en questions/réponses, en cantonnant la concertation aux seuls SPPPI. Dans ce cas de figure, les fédérations auraient davantage leur place dans les SPPPI.

Le représentant du GS69 ajoute que les CLIC et les SPPPI relèvent de deux niveaux différents et qu'à ce titre, il faut peut-être envisager que les représentants du personnel des sites soient sollicités pour les CLIC et les représentants des fédérations pour les SPPPI.

Le représentant du GICCRA conteste cette proposition en disant que les représentants des fédérations ne connaissent rien aux problèmes concrets et qu'en général, ils servent un discours « idéologique » sans rapport avec les sujets abordés.

Un élu de Feyzin ajoute que les CLIC ont un rôle local et que dans ce cadre, la présence des représentants du personnel se justifie. En revanche, leur présence au SPIRAL n'est pas si évidente car il n'agit pas au même niveau.

Le secrétaire permanent répond qu'elle est évidente dans les cas où le SPPPI devra se confondre avec le CLIC, comme le prévoit le décret. Il ajoute qu'il faudra de toute façon se positionner là-dessus.

Le représentant du GICCRA pense qu'il faut reporter cette discussion à la prochaine réunion. En attendant, il propose d'annexer la réflexion en cours au compte-rendu de la réunion, pour inciter tout le monde à y réfléchir et à prendre position à la prochaine réunion.

Tout le monde approuve et la discussion est ajournée.

²⁶ Groupement des industries chimiques et connexes Rhône-Alpes.

²⁷ Groupe de subdivisions du Rhône, l'échelon départemental de la DRIRE qui regroupe les inspecteurs chargés du contrôle et du suivi des établissements industriels classés.

Réunion du 19 janvier 2005

Comme convenu, cette question du 5^{ème} collège est à l'ordre du jour de la réunion suivante. Le secrétaire permanent introduit ce point délicat en disant qu'il avait été évoqué lors de la précédente réunion. Comme convenu également, il a fait un argumentaire sur cette question qu'il a ensuite adressé à tous les membres, pour avis. Il dit n'avoir reçu qu'une seule réponse, celle des industriels, et encore hors délais (il insiste).

Il ajoute que cette question a également été discutée lors de la commission permanente du SPIRAL (qui a eu lieu récemment) et qu'il a été décidé d'attendre les textes et les précisions concernant les liens SPPPI/CLIC. Le préfet a toutefois exprimé le souhait que le SPIRAL soit représentatif de ce qu'il coordonne. En contrepoint, le secrétaire précise que la réponse des industriels conforte l'avis négatif formulé par le représentant du GICCRA lors de la précédente réunion.

Ce dernier réitère son argumentaire : « pas les mêmes missions, pas les mêmes représentants ».

Le secrétaire (rigolard) remarque qu'on peut faire exactement le raisonnement inverse.

Le représentant du GICCRA (ne souhaitant manifestement pas polémiquer) dit se ranger à l'avis de l'autorité préfectorale : « si le préfet a dit d'attendre, il vaut mieux attendre ».

« C'est plus sage », dit le président.

« On attend, alors », conclut le secrétaire.

La lecture de ces comptes-rendus d'observations des réunions du « SPIRAL Risques » invite à formuler plusieurs constats.

Elle illustre tout d'abord parfaitement la mainmise des services de l'Etat et des industriels sur les enjeux discutés lors des groupes de travail du SPIRAL. Même si nous n'avons ici retranscrits que certains passages, ces « morceaux choisis » soulignent à quel point la parole demeure monopolisée et encadrée par ces acteurs largement « dominants ». Le principe de la collégialité demeure dans cette perspective largement relatif.

Deuxièmement, ces comptes-rendus d'observation procurent des indices précieux sur la manière dont sont gérés au sein du SPIRAL les désaccords. On reporte d'abord la discussion à une réunion ultérieure puis on « attend » la décision du préfet. Or, quand on sait que la question du cinquième collège ne sera jamais plus abordée en plénière, on imagine aisément qu'elle a dû faire l'objet d'un règlement en « coulisse », sur une autre scène de négociation accessible uniquement à un comité restreint d'acteurs.

Enfin, l'opposition du représentant des industriels à l'invective faite par le secrétaire permanent du SPIRAL considérant l'ouverture d'un cinquième collège comme « inévitable » reflète bien la volonté des instances patronales d'encadrer les modalités de fonctionnement et d'action du SPIRAL.

Sources : extrait des carnets de terrain

Aussi, comme le livre l'analyse de ces comptes-rendus d'observations, le SPIRAL demeure largement encadrée par les services de l'Etat et les industriels. Si le SPIRAL s'évertue à communiquer dans ses groupes de travail, sur son site Internet, ou encore dans la lettre d'informations « Regards sur les Risques » sur sa capacité « à réunir l'ensemble des acteurs s'impliquant dans le domaine des risques » et s'érige en « structure collégiale majeure de concertation et d'information » sur le territoire lyonnais, ce fonctionnement dit collégial demeure en pratique assez limité. Sur ce point, l'examen approfondi de la composition du groupe de travail thématique « Risques industriels » est plus qu'instructif surtout quand on la compare à la liste officielle des « animateurs du SPIRAL » reproduite dans le tableau suivant.

Nos observations au sein de ce groupe de travail attestent, en effet, l'existence d'une représentation largement en décalage avec ces effets d'annonce. Au sein du collège « Etat », on constate ainsi que la représentation des services de l'Etat est essentiellement assurée par la

DRIRE Rhône-Alpes (par l'intermédiaire de son secrétaire permanent et par la présence régulière d'un ou plusieurs membres du groupe de subdivisions 69 et de la division environnement du siège) et par la préfecture du Rhône (via notamment les services de la protection civile et plus récemment par le bureau de l'environnement). La plupart du temps, les autres représentants de l'Etat ne se déplacent pas, accréditant l'idée que le SPIRAL reste avant tout du côté de l'Etat l'instrument de la DRIRE et de ses relais préfectoraux. Cet élément, on y reviendra ultérieurement, peut expliquer que certains élus locaux, en particulier à Feyzin, aient tout d'abord perçu dans l'élaboration des CLIC un moyen de contourner la mainmise de l'Etat sur les processus de concertation en matière de prévention des risques industriels.

Les animateurs du SPIRAL
<p>L'Etat :</p> <p>Le préfet de la région Rhône Alpes, préfet du Rhône Direction Régionale de l'Industrie, de la recherche et de l'Environnement (DRIRE) Direction régionale de l'environnement (DIREN) Agence de l'Eau, Rhône Méditerranée Corse Direction Départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) Direction Départementale de l'Equipement (DDE) Service de la navigation Rhône Saône Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'énergie</p>
<p>Les collectivités territoriales :</p> <p>Communauté Urbaine de Lyon Conseil Régional Conseil Général Ville de Lyon Région Urbaine de Lyon</p>
<p>Les industriels :</p> <p>Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon (CCIL) Association Patronale anti-Pollution Rhône-Alpes (APORA) Groupement des industries chimiques et Connexes Rhône-Alpes (GICCRA) Mouvement des entreprises de France – GIL MEDEF Lyon – Rhône Chambre de métiers du Rhône</p>
<p>Les associations et personnalités qualifiées :</p> <p>Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA) Union Fédérale des Consommateurs du Rhône (UFCR) Fédération Départementale des Associations Agrées de Pêche et de Pisciculture du Rhône Fédération des Familles du Rhône Union des Comités d'Intérêts Locaux (UCIL) Professeur Paul Chambon (Université de Lyon)</p>

Source : www.lyon-spiral.org

Du côté des industriels, deux associations professionnelles locales (GICCRA et Maison de la chimie), affiliées à l'union des industries chimiques (UIC) et au mouvement des entreprises de France (MEDEF) participent effectivement aux réunions du « SPIRAL risques ».

Concernant le collège « collectivités locales », on observe une représentation très sélective des intérêts des collectivités locales de l'agglomération, essentiellement centrée sur la participation de trois communes du couloir de la chimie : Pierre-Bénite et Feyzin, par l'intermédiaire de techniciens municipaux, et Saint-fons par l'adjoint en charge des questions environnementales. Le Grand Lyon est, lui, représenté par la voix du président, M. Reppelin, maire de Collonges-au-Mont-d'Or et vice-président des risques²⁸.

Le collège « associations » est quant à lui rarement représenté lors des réunions du groupe de travail SPIRAL Risques. Seul le représentant de l'UFC Que choisir ? participe aux réunions mais de manière très ponctuelle et sans jamais prendre la parole. Cette faible représentation du collège « associations » résulte de la conjonction de plusieurs phénomènes sur lesquels on ne peut ici revenir largement. Néanmoins, elle interpelle sur la capacité du SPIRAL à pouvoir être considéré comme une réelle instance délibérative aux yeux des associations tant leur implication au sein de cette instance demeure mineure. Elle traduit également l'absence d'un tissu associatif mobilisé sur les questions environnementales au sein de l'agglomération lyonnaise. Carence qui, on le verra, semble également avoir eu des répercussions sur la difficulté à constituer et à mobiliser les collèges « riverains » prévu dans le décret d'application des CLIC.

Ainsi, le SPIRAL s'apparente davantage dans sa composition et ses modalités de fonctionnement à un espace de discussion concernant avant tout les acteurs « dominants », c'est-à-dire en capacité d'influer sur la décision publique (DRIRE, préfecture, industriels et dans une moindre mesure les collectivités locales²⁹) plutôt qu'à un espace où se rencontrent et débattent l'ensemble des parties prenantes, riverains, associations et salariés des usines compris. Cela d'autant plus que ces acteurs « dominants » dominent également par leur nombre, puisque l'assemblée est à chaque réunion composée aux deux tiers par les collègues « représentants de l'Etat » et « industriels ». Enfin, on doit également souligner l'existence d'une sur-représentation des acteurs du couloir de la chimie dans les groupes de travail thématiques du SPIRAL. Cet élément a pu avoir une incidence sur l'absence d'un réel investissement des acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels au sein des Comités Locaux d'Information et de Concertation, ces derniers, déjà investis au sein du SPIRAL, pouvant estimer que cette instance demeure la seule légitime en termes de concertation sur les risques industriels.

1.2. Les nouvelles dispositions relatives à l'information et à la concertation

« La catastrophe de l'usine AZF à Toulouse et le débat national qui a suivi ont mis en évidence le rôle essentiel de la concertation et de l'information dans la prévention des risques. La création, dans les bassins industriels comprenant des installations Seveso AS, d'instances d'information et de concertation réunissant l'ensemble des acteurs constitue ainsi à l'évidence un progrès important en matière de prévention des risques technologiques.

Le décret n°2005-82 du 1^{er} février 2005 encadrant la mise en place des comités locaux d'information et de concertation (CLIC), prévue par la loi du 30 juillet 2003 a été publié au journal officiel du 4 février 2005.

²⁸ On notera toutefois que cet élu local a fait l'essentiel de sa carrière professionnelle dans les usines lyonnaises d'un grand groupe chimique, y occupant des postes dirigeants.

²⁹ Les observations réalisées au sein des différents groupes de travail du SPIRAL laissent en effet suggérer que les collectivités locales se contentent dans ces réunions davantage du statut d'observateur que participant. On peut faire l'hypothèse que ces acteurs cherchent davantage par leur présence à apparaître comme coproducteur des actions estampillées et labellisées SPIRAL.

Je vous invite donc à mettre en place, sans plus attendre et en tout état de cause avant le 31 décembre 2005, les comités locaux d'information et de concertation sur l'ensemble des établissements Seveso AS définis par l'article 1 du décret n°2005-82 du 1^{er} février 2005. »³⁰

C'est en ces termes que le ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, Serge Lepelletier, invite en 2005 les préfets de département à officialiser la mise en place des Comités Locaux d'information et de Concertation sur leurs territoires. Quelles nouvelles dispositions d'information et de concertation introduit ce cadre législatif ? En quoi les CLIC modifient-ils les modalités d'information et de concertation du public autour des sites industriels SEVESO AS ? Quelles sont exactement les fonctions et les missions attribuées à ces instances ? C'est à ces questions que l'on souhaiterait maintenant s'intéresser en s'attachant à analyser le contenu de ces nouvelles dispositions réglementaires.

Trois modifications majeures introduites par le décret d'application de l'article 2 de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et la réparation des dommages méritent l'attention : l'officialisation de la création d'un lieu d'information et de concertation spécifiquement dédié aux entreprises SEVESO seuil haut, la question de la reconnaissance d'un pouvoir d'expertise au CLIC et enfin l'introduction de « nouveaux acteurs » dans le processus de concertation, par la constitution des collèges « riverains » et « salariés ».

1.2.1. La création d'un lieu de concertation spécifiquement dédié aux entreprises Seveso AS : objectifs et fonctions des CLIC

« **Art. 1^{er}** : Le préfet de département crée, par arrêté, un comité local d'information et de concertation lorsqu'au moins un établissement comprend une ou plusieurs installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8 du code de l'environnement et que le périmètre d'exposition aux risques visé à l'article L. 515-15 du code de l'environnement relatif aux installations précitées inclut au moins un local d'habitation ou un lieu de travail permanent à l'extérieur du ou des établissements.

Le périmètre du bassin industriel est défini par arrêté préfectoral et inclut au minimum les périmètres d'exposition aux risques visés à l'article L.515-15. »

Décret n°2005-82 du 1^{er} février 2005 relatif à la création des comités locaux d'information et de concertation

L'officialisation de la création d'un lieu d'information et d'échanges spécifiquement dédié aux risques industriels autour des entreprises Seveso AS est certainement l'une des modifications majeures qu'a introduit le nouveau cadre législatif de la loi Bachelot de Juillet 2003. Cette réglementation vient renforcer les procédures déjà existantes d'obligation juridique de création et de diffusion régulière de données aux populations dans les situations où existent des risques. On pense notamment à la mise en place en 1990 d'une « obligation d'informer » pour les établissements relevant de la directive Seveso³¹ ou encore à la création des SPPPI au milieu des années 1990. Cependant, cette nouvelle réglementation se démarque

³⁰ Circulaire ministérielle du 26 avril 2005.

³¹ Voir le décret 90-918 du 11 octobre 1990 relatif au droit à l'information sur les risques majeurs.

des précédentes en institutionnalisant pour la première fois l'existence d'instances de débat, obligatoires et collégiales, spécifiquement dédiées à ce type d'entreprises³².

C'est la circulaire d'application du 26 avril 2005 qui fixe les « domaines de compétence » des CLIC. Elle précise le contenu des missions et des fonctions des CLIC même si on verra par la suite que, sur de nombreux points, certaines instructions proposées demeurent relativement évasives et laissent au final une marge de manœuvre importante aux services de l'Etat concernant notamment les modalités concrètes de fonctionnement. On pense, entre autres, aux confusions introduites par la juxtaposition de termes n'ayant pas forcément la même signification (« *donner un avis* », « *concerté* », « *associé* », « *consulté* »).

Ainsi, si l'on s'en réfère à ce document, les CLIC sont avant tout conçus comme des espaces de débat entre représentants visant à la production d'informations sur les risques industriels. Deux objectifs principaux leur sont assignés : d'une part améliorer « *la concertation et l'information sur le fonctionnement des installations AS et de tout projet d'installation AS nouvelle* » et d'autre part contribuer à « *la réflexion sur les diverses actions de réduction des dangers tendant à la maîtrise des risques entreprises par les différents acteurs, dans un but de coordination et afin de souligner les pistes d'amélioration possibles dans ce domaine* »³³. Sur ce point, la circulaire du 26 avril 2005 se distingue sensiblement des termes du décret d'application du 1^{er} février 2005 en y affirmant explicitement l'enjeu communicationnel des CLIC : valoriser les initiatives prises par les industriels concernés pour réduire les risques. Pour rappel, l'article 3 du décret du 1^{er} février se limitait avant tout à l'aspect informatif.

« **Art.3** – Le comité a pour mission de créer un cadre d'échange et d'information entre les différents représentants des collèges énoncés à l'article 2 sur les actions menées par les exploitants des installations classées, sous le contrôle des pouvoirs publics, en vue de prévenir les risques d'accidents majeurs que peuvent présenter les installations. »

Décret n°2005-82 du 1^{er} février 2005 relatif à la création des comités locaux d'information et de concertation

Parmi les « *instructions relatives à la mise en place des CLIC* » transmises par le ministère, différents registres de fonctions cohabitent, registres qui, on le verra, ne seront pas saisis ni investis par les acteurs de la prévention des risques industriels suivant les mêmes modalités et la même hiérarchisation.

On peut tout d'abord y déceler une fonction de médiation entre la population et les décideurs locaux. Le CLIC a ainsi vocation, souligne la circulaire du 26 avril 2005, à « *rappeler les préoccupations de la population et ses demandes en matière d'information* ». Il est également précisé que le CLIC met à disposition du public « *l'information résultant des débats contradictoires* » qui s'y tiennent, par tous les moyens qu'il juge utile : presse locale, bulletin d'informations municipal ou industriel, site internet de la DRIRE ou du SPPPI lorsque celui-ci existe ou tout autre site utilisé par le CLIC.

Une autre fonction s'affiche clairement dans cette circulaire davantage orientée sur le caractère pédagogique et d'incitation au débat local des CLIC. « *Le CLIC doit s'attacher à améliorer l'information et la concertation de la population et des élus des communes situées dans les zones des plans particuliers d'intervention en les faisant participer, autant que possible, aux réunions publiques organisées par les collectivités locales concernées par son*

³² Si le SPIRAL est une structure collégiale, il ne s'occupe pas spécifiquement de la question des risques industriels et ne concerne pas spécifiquement les entreprises concernées par la directive SEVESO. On verra d'ailleurs que cette question des frontières des domaines de compétence des CLIC fera l'objet de nombreux débats au sein du SPIRAL.

³³ Circulaire ministérielle du 26 avril 2005.

action, en promouvant des réunions de sensibilisation à l'intention des milieux scolaire et hospitalier, en suscitant le débat social avant une prise de décision, etc. ».

Une troisième fonction se dessine également dans ce *vade-mecum* des CLIC à l'usage des préfetures, il s'agit de la capacité des CLIC à atténuer des conflits locaux ou, en d'autres termes, à pacifier des situations potentiellement conflictuelles de la prévention des risques industriels. Comme le rappelle la circulaire, « *il convient également que le comité développe un **climat de confiance**, créant un réseau de personnes ressources, utile dans les situations consécutives aux incidents ou accidents, en vue d'être un lieu de **débat dépassionné**, et notamment, constituer **un relais d'informations** clairement identifié par les riverains* ».

Enfin, la lecture de cette circulaire révèle l'existence d'une dernière fonction, cette fois-ci « consultative », concernant l'élaboration du PPRT notamment, à laquelle le CLIC est formellement « associé » et sur laquelle il est tenu de formuler un avis.

*« Ainsi, le CLIC **donne un avis** sur les mesures de prévention des risques engendrés par les installations. Il lui est possible de demander aux collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme, de lui faire connaître les évolutions prévues de l'urbanisation ou les projets d'aménagement autour des sites SEVESO.*

*Il est également **associé** à l'élaboration et **consulté** sur le projet de plan de prévention des risques technologiques (PPRT). »³⁴*

L'affirmation de cette fonction consultative sur l'élaboration du PPRT est certainement l'un des points les plus importants à retenir dans la mesure où elle introduit une contrainte juridique forte. Un dysfonctionnement du CLIC pourrait ainsi empêcher la promulgation de cet avis ou son invalidation (pour cause de constat flagrant de non-débat par exemple) et du coup faire obstacle à l'élaboration du PPRT. L'analyse des stratégies d'investissement des CLIC par les différents acteurs de la prévention industrielle ne pourra, à ce titre, faire l'économie du poids que cette dernière fonction introduit dans cet espace de débat. L'enjeu de consultation sur l'élaboration du PPRT, on y reviendra, expliquant à la fois le retard pris par la mise en place des CLIC dans la vallée de la chimie mais également l'existence d'une participation quasi « contrainte » des différents collègues impliqués. On verra, en effet, que ce lien étroit entre PPRT et CLIC, s'apparentant parfois à une confusion totale chez certains membres des différents collèges, semble nourrir un investissement pour le moins ambigu, voire paradoxal, où coexiste une absence relative d'intérêts et d'attentes suscitées par cette instance de concertation et l'idée selon laquelle il est indispensable et capital d'y participer.

1.2.2. La reconnaissance d'un pouvoir d'expertise qui n'en demeure pas moins extrêmement limité

L'article 4 du décret d'application du 1^{er} février 2005 relatif à la création des Comités locaux d'information et de concertation stipule que le « *comité peut faire appel aux compétences d'experts reconnus, notamment pour réaliser des tierces expertises, par délibération approuvée à la majorité des membres présents ou représentés.* » Il confirme par là la création d'un « pouvoir d'expertise » du CLIC. Néanmoins, l'approbation à la majorité de ses membres réduit dans les faits de manière considérable ce pouvoir d'expertise. Cette disposition peut, en effet, se comprendre comme l'introduction d'un droit de *veto* au bénéfice des décideurs locaux (services de l'Etat, industriels et collectivités locales).

³⁴ Circulaire ministérielle du 26 avril 2005.

A ce titre, cette subordination du recours à l'expertise à l'obtention de la majorité traduit l'abandon de l'idée de l'existence d'une « contre-expertise » dans la rédaction du projet de loi Bachelot de 2003, alors qu'elle était présente dans la proposition faite par son prédécesseur, Yves Cochet. Elle témoigne ainsi du changement de paradigme opéré lors du changement de ministre et le passage de l'environnement à l'écologie. D'une conception du CLIC comme instance d'interpellation, le CLIC devient avec la loi Bachelot avant tout une instance d'information ayant pour objectif majeur de favoriser l'acceptabilité des risques industriels³⁵.

1.2.3. Une participation élargie : quels « nouveaux entrants » ?

Une dernière modification majeure introduite par la loi Bachelot mérite, selon nous, l'attention : elle concerne l'ouverture des procédures de concertation et d'information autour de la prévention des risques industriels à d'autres acteurs que ceux habituellement consultés sur cet enjeu, à savoir les services de l'Etat, les industriels et les collectivités locales. Le décret du 1^{er} février 2005 fixe, en effet, le nombre de collèges investis dans les CLIC à cinq, officialisant et légitimant par là l'existence de deux nouveaux collèges « riverains » et « salariés » dont les avis devraient être pris en compte dans la gestion des installations industrielles à risque. Or, la création et surtout la reconnaissance au niveau local de ces deux nouveaux collèges dans les dispositifs d'information et de concertation autour des risques industriels ne vont pas s'effectuer sans poser de nombreux problèmes, notamment quant à la définition de ce qu'on entend par « riverains » et « salariés » et ce que chacun de ces acteurs est en droit d'apporter et de recevoir au sein des CLIC.

Dès le rapport de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur, la question de la nécessité de renforcer l'information de ceux qui habitent près des établissements dangereux a été posée tout comme de ceux qui y travaillent. En témoigne l'organisation de plusieurs tables rondes réunissant des représentants syndicaux et d'associations et les requêtes qui ont été exposées. Nombreux sont, en effet, ceux qui ont souligné à quel point « *l'accident de Toulouse a démontré que l'information n'existait pas* ». « *Face à la présence d'une entreprise classée SEVESO* », la représentante de France Nature Environnement affirmait ainsi qu'il faut « *constituer une commission locale d'information, comprenant à la fois des gens de l'entreprise, des riverains, des élus, l'administration, des associations de protection de la nature et des associations de consommateurs.* » « *Actuellement* », rappelle dès le rapport Loos, le président du Mouvement de Lutte pour l'Environnement, « *quand la DRIRE inspecte les entreprises, elle n'est pas tenue de consulter les CHSCT. C'est un problème. Elle ne consulte que l'industriel. Il pourrait donc y avoir l'obligation de consultation des CHSCT.* »³⁶

Si la présence d'un collègue tiers constitué des « représentants du monde associatif et des riverains » s'est très vite imposée, il est intéressant de souligner qu'il n'existait pas encore dans la version du décret du 17 novembre 2003 de collègue spécifiquement dédié aux personnels. Ces derniers figuraient dans un collègue « entreprise », aux côtés des représentants des directions des établissements, par l'intermédiaire de « *représentants des salariés du comité interentreprises de santé et de sécurité quand il existe* » et à défaut (si ce comité

³⁵ Pour plus d'informations sur ce changement de paradigme introduit par la loi Bachelot, voir Bonnaud (L.), Martinais (E.), *Ecrire la loi, Sociogenèse de la loi Bachelot du 30 juillet 2003*, rapport pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2007, p. 57-59.

³⁶ Toutes ces citations sont extraites des tables rondes. Voir, à ce sujet, Loos (F.) et Le Déaut (J-Y), « Rapport au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur », 2002.

n'existe pas), de « *représentants des salariés du CHSCT s'il existe* », ou encore le cas échéant des « *représentants des salariés désignés par le personnel de l'entreprise* ».

L'existence en tant que telle des collèges « riverains » et « salariés » n'est apparue que dans des versions ultérieures³⁷ sous une forme qui n'évoluera plus par la suite concernant le collège « riverains » mais qui suscitera encore quelques modifications au sujet du collège « salariés ».

Au final, la réglementation fixe la composition du collège « riverains » comme celui « des représentants du monde associatif local, des riverains situés à l'intérieur de la zone couverte par le comité local et, le cas échéant, des personnalités qualifiées ». Tandis que le collège dit « salariés » comprend lui « *des représentants des salariés proposés par la délégation du personnel du comité interentreprises (...) parmi ses membres. A défaut, il comprend des représentants des salariés de chaque établissement concerné, (...) proposés par la délégation du personnel du CHSCT parmi ses membres ou, à défaut, par les délégués du personnel en leur sein* ». Cette dernière version vient confirmer le choix d'une acception plus restrictive de la définition du salarié puisque le simple salarié se voit définitivement exclu au profit des seuls représentants des comités interentreprises quand ils existent et des représentants des CHSCT dans le cas contraire (ce qui s'avèrera en pratique, le cas le plus fréquent). Or, on verra que cette modification, loin d'être uniquement lexicale, va induire un fonctionnement et une représentation spécifique du collège « salariés » au sein des CLIC, en raison notamment du profil pour le moins particulier au sein des entreprises des représentants des CHSCT.

Il est également intéressant de souligner que la création de ces deux nouveaux collèges s'accompagne, dans l'exposé des motifs de la loi, d'une distinction non négligeable sur la nature de la participation envisagée selon qu'elle vise le personnel des entreprises ou la population (désignée comme l'ensemble des « riverains » des industries à risques).

Dans le premier cas, c'est-à-dire pour le personnel des entreprises, la participation est définie comme une voie d'amélioration de la prévention des risques. Elle vise à rendre plus efficace les mesures de sécurité définies pour lutter contre les risques : « *L'amélioration de la prévention et de la gestion des risques nécessite une meilleure implication des représentants du personnel et des intervenants extérieurs, notamment en matière d'information, de consultation, de formation et d'évaluation* ».

Alors que dans le second cas, celui de la population, la participation semble davantage se limiter à de l'information et à la création d'espaces de débat. Elle est surtout pensée comme un outil pédagogique à disposition des décideurs locaux pour développer la « conscience du risque » et renforcer l'acceptabilité du risque : « *La "conscience du risque" est insuffisamment développée au sein de la population, et doit être améliorée en mettant en place les moyens d'une meilleure information des riverains et d'un débat autour de l'acceptation du risque* ».

Cette distinction constitue en soi un indice précieux des différentes conceptions que revêt le terme de participation en fonction des acteurs investis dans le CLIC et augure des tensions qui risquent d'émerger quant à l'interprétation légitime de son contenu. Qui plus est, elle invite encore une fois à nuancer le principe de collégialité introduit par la loi Bachelot, chacun des collèges semblant disposer d'un droit à la participation sensiblement différent. Comme le souligne Céline Granjou à propos des dispositifs d'évaluation des risques alimentaires mis en place suite à la « crise de la vache folle », la collégialité semble ainsi davantage « travaillée pour se diffracter en divers modes de participation au travail collectif³⁸ » dont l'enjeu va, dans le cas des CLIC, bien évidemment être d'en définir la nature et la forme.

³⁷ Notamment dans le décret d'application du 1^{er} février 2005.

³⁸ Granjou (C.), « Le travail des experts : analyse d'un dispositif d'évaluation des risques alimentaires », *Sociologie du travail*, 46, 2004, p. 329-345.

Ainsi, l'analyse de la circulaire du 26 avril 2005 portant à connaissance les « *instructions relatives à la mise en place des CLIC* » laisse suggérer que le CLIC constitue avant tout un instrument d'action publique sur lequel les services de l'Etat sont en capacité d'exercer un contrôle important.

Suivant la définition réglementaire du CLIC, c'est ainsi aux DRIRE, en coordination avec les services de la préfecture, qu'il revient de constituer les CLIC (localisation, sélection des participants, constitution des collèges, etc.) mais également d'en préciser les modalités de fonctionnement (définition des règles d'organisation, mise en place d'un secrétariat, articulation avec le SPPPI, etc.) et enfin de les doter d'outils spécifiques pour la réalisation de leurs missions (formation des participants et diffusion d'informations notamment).

Ce contrôle que les services de l'Etat sont en mesure d'exercer sur le CLIC et son fonctionnement est encore renforcé par l'organisation du financement. La circulaire indique en effet que « *l'Etat prendra en charge le financement du fonctionnement courant (organisation de réunions, secrétariat, photocopies), ainsi que les expertises demandées (...) sur des crédits délégués au DRIRE par la DPPR dans les limites des crédits alloués au ministère en charge de l'écologie pour mener à bien ses missions* ».

En outre, il est important de noter que l'articulation des CLIC avec les SPPPI est également encadrée par cette circulaire et qu'elle procure là encore, des moyens d'action aux services de l'Etat pour contraindre le fonctionnement des CLIC et leurs productions.

« En tout état de cause, le SPPPI appuie l'action des comités locaux d'information et de concertation implantés dans sa zone géographique de compétence. A cet effet, il favorise les échanges d'expérience et la capitalisation des informations en provenance des comités. Il peut prendre en charge le secrétariat des comités. Il constitue une base de réflexion et d'études sur des sujets transversaux et génériques liés à la prévention des pollutions et risques industriels intéressant plusieurs comités locaux à une échelle plus large, généralement interdépartementale voire interrégionale. Il doit à la fois mettre à la disposition des CLIC les éléments de référence indispensables pour éclairer chaque question et, simultanément, éviter les doublons en vue d'optimiser la gestion de l'argent public, en appliquant le principe de subsidiarité. »

Circulaire du 26 avril 2005 d'application du décret n° 2005-82 relatif à la création des comités locaux d'information et de concertation

De nombreux travaux de recherche ont montré que l'emprise des services d'inspection des DRIRE sur les SPPPI correspond à la plupart des situations locales³⁹. Néanmoins, si cette circulaire du 26 avril 2005 réaffirme sur bien des points le contrôle des services de l'Etat sur les modalités de fonctionnement des CLIC, ce document n'est en rien exceptionnel. Au final, il ne fait que prolonger les modalités de mise en œuvre de la politique de prévention dans son ensemble.

Aussi, ce qui nous intéressera particulièrement dans la suite de cette étude n'est pas tant de relever l'ensemble des « garde-fous » dont s'entourent les services de l'Etat pour conserver la mainmise sur ces dispositifs mais plutôt d'analyser dans leur mise en place concrète au niveau local tout le travail de réorganisation des réseaux d'action publique habituellement mobilisés sur ce thème de la concertation (le SPIRAL en premier lieu) qu'entraîne ce nouveau cadre législatif. Ou encore de s'attacher à étudier la manière dont vont être appropriés ces dispositions réglementaires. On pense notamment aux opérations de relecture de la réglementation au regard de la situation locale ou à l'incorporation potentiellement

³⁹ Voir à ce sujet, Vallet (B) et Blancher (Ph), 1998 ou Lascoumes (P), 1998.

conflictuelles de catégories normatives élaborées par l'administration centrale dans les réseaux de concertation préexistants.

2. L'Etat face à la création des CLIC

L'élaboration d'une politique ne peut se réduire à la mise en forme de nouvelles catégories normatives et à leur diffusion du centre vers la périphérie : elle passe nécessairement par une série de réceptions, de reformulations et d'adaptations pour « coller » aux conditions locales de leur application. En l'occurrence, la création des CLIC en Rhône-Alpes donne lieu à un usage sélectif des ressources juridiques et méthodologiques produites par l'administration centrale. Au passage, on assiste à la redéfinition du programme d'action qu'il s'agit de mettre en œuvre, d'autres logiques venant s'articuler aux finalités initiales.

2.1. Les problèmes pratiques posés par la mise en place des CLIC

2.1.1. La question des moyens

« Les CLIC, il faut savoir que c'est très lourd à gérer. Cela mobilise beaucoup d'unités d'œuvre, de fonctionnaire notamment. Les effectifs de la fonction publique, surtout sur ce versant technique, sur la question des risques, ne sont pas à la hauteur des enjeux et des attentes. On n'est même pas à la hauteur de l'affichage qu'on en fait au niveau de l'Etat. On est incapable, à la DRIRE, d'aller voir les entreprises soumises à autorisation une fois par an. On en est vraiment loin. »⁴⁰

Ces propos d'un des responsables du service environnement de la DRIRE expriment parfaitement les enjeux que suscite la mise en place des CLIC sur le territoire lyonnais en termes de moyens matériels, humains et financiers. Ainsi, pour les services de l'Etat, la création des CLIC est tout d'abord interprétée comme une surcharge importante de travail. On pense notamment à celle des agents de la division environnement chargés de la mise en œuvre du programme (définition de la politique locale, organisation des services, coordination avec les partenaires, suivi de la politique et intendance) ou encore à celle des inspecteurs dans l'obligation de participer aux travaux des comités qui les concernent.

Pour faire face à ce manque cruel de moyens, la DRIRE Rhône-Alpes se trouve ainsi dans l'obligation de développer une stratégie particulière afin de mettre en adéquation les moyens dont elle dispose avec les objectifs réglementaires prévus pour la mise en place du programme CLIC, quitte on va le voir à redéfinir sensiblement ce dernier par rapport aux textes. Ajoutons également que la nécessité « d'économiser les moyens » se pose encore avec plus d'acuité sur ce territoire qu'il n'existe *a priori* que « peu d'empressement » du côté de la préfecture pour faciliter cette mise en œuvre. Les CLIC ne semblent ainsi, pour les responsables de la DRIRE, « pas être une priorité de la préfecture »⁴¹, cet élément expliquant en partie, selon leurs dires, « le retard pris par la région Rhône-Alpes »⁴².

Cette mise en adéquation se traduit de deux manières. Elle passe tout d'abord par un travail délicat de cadrage des sujets abordés au sein des CLIC afin de limiter les risques de

⁴⁰ Extraits d'entretien auprès des services environnement de la DRIRE, Lyon, juin 2007.

⁴¹ Extraits d'entretiens auprès des services de la DRIRE.

⁴² On rappelle que sur l'ensemble des CLIC prévus sur le territoire régional, seuls quelques-uns ont été constitués pour le moment, et ne se sont réunis qu'une ou deux fois (voir www.clicrhonAlpes.com).

multiplication des réunions. Tout est entrepris par les services de l'Etat et notamment la DRIRE pour éviter « *la multiplication des sujets et des actions* ». Selon les fonctionnaires de la DRIRE, trop diversifier les sujets reviendrait, en effet, « *à prendre le risque de débats superficiels et finalement peu transparents.* » Ce travail de délimitation des frontières des sujets débattus au sein des CLIC sera d'ailleurs d'autant plus important dans la région Rhône-Alpes que se joue en arrière plan la légitimité du SPIRAL, fortement concurrencé dans ses domaines de compétences par la mise en place de ces nouvelles instances collégiales⁴³. Le secrétaire du SPIRAL, également fonctionnaire du service environnement de la DRIRE, a, en effet, tout intérêt à limiter le contenu des sujets portés à débat au sein des CLIC dans un contexte où, par ailleurs, le SPIRAL ne « *bénéficie pas d'un très gros soutien interne* »⁴⁴. Concrètement, ce travail de cadrage s'exprime avant tout dans la priorité accordée à la dimension pédagogique des débats au sein des CLIC⁴⁵. Comme le souligne le responsable du pôle « risque » de la DRIRE, « *Aller dans le détail, c'est mission impossible. Non je pense que dans les CLIC, il va surtout falloir faire de la pédagogie sur les cartes d'aléas, expliquer comment elles sont constituées et se limiter à cela. C'est déjà beaucoup* »⁴⁶.

Deuxièmement, cette mise en adéquation passe par le choix qu'a effectué la DRIRE (par l'intermédiaire notamment du SPIRAL) de sous-traiter un certain nombre de tâches et de mutualiser les outils de communication, d'information et de débats dédiés aux CLIC. Ainsi, afin de minimiser les coûts, la DRIRE a pris les devants en développant toute une palette de supports d'informations afin « *d'éviter la dissémination* » et de procéder à « *des économies d'échelles* ». Un site internet, spécifiquement dédié aux CLIC, a ainsi été créé (www.clicrhonealpes.com) sur lequel les comptes-rendus des réunions sont téléchargeables ainsi qu'une lettre d'information « *Regards sur les Risques* »⁴⁷. Cette mutualisation de l'information ne se justifie bien évidemment pas uniquement au seul regard des retombées économiques escomptées. Comme le souligne l'extrait d'entretien suivant, elle constitue également un bon moyen pour la DRIRE et les industriels de contrôler le contenu de l'information délivrée dans les comptes-rendus.

« Vous vous imaginez, si chaque président de CLIC décide de créer un site Internet et dit à l'Etat : "c'est vous qui allez le financer, ça fait partie de la réglementation". S'il y en a qu'un en Rhône-Alpes, ça va. Mais si on en fait quinze, on est foutus. L'Etat n'a pas les moyens de faire ça. Et puis après, il y a aussi la question des types d'information qu'on va mettre sur le site. C'est bien beau de dire qu'il ne faut pas mettre d'informations qui peuvent porter atteinte à la sûreté des installations, enfin au risque d'attentat, ou qui concernent le risque d'espionnage industriel. Cela peut paraître un peu folklorique, mais bon ... Au final, l'idée, c'est moi qui l'ai eu. Je ne plaisante pas. Puisqu'on m'a dit "on cherche des CLIC autour desquels communiquer", j'ai pensé qu'il fallait peut-être mieux proposer un site pour tout le monde. En plus, si on veut qu'il y ait des échanges entre les CLIC, il ne faut pas que les gens aillent pianoter sur quinze sites différents, ou lire trois revues. Ce n'est pas possible. Moi, je l'ai vu plutôt en termes de facilités. Alors c'est vrai qu'après, en réfléchissant bien, cela permet

⁴³ On verra notamment à quel point le SPIRAL participe à cadrer la discussion en cherchant à délimiter les sujets abordés : la question de l'échelle d'intervention, la nécessité de se centrer sur les sites industriels et non sur les activités connexes, etc.

⁴⁴ Entretien avec un responsable de la DRIRE Rhône-Alpes, mai 2007.

⁴⁵ Cet aspect fera l'objet d'une analyse ultérieure.

⁴⁶ Extrait d'entretien avec le responsable du pôle risque de la DRIRE, Lyon, juin 2007.

⁴⁷ Notons que cette lettre d'informations n'est pas spécifiquement dédiée à la communication sur les CLIC mais sur les risques majeurs en général. Néanmoins, avant même la mise en place effective des CLIC sur le territoire de la région lyonnaise, son contenu a été pensé pour relayer ce qui se passait dans ces comités : une rubrique « l'écho des CLICs » a ainsi été créée et la trame du journal reprend celle des cinq collèges.

d'éviter des dérives un peu bizarres. Des dérives financières également. Mais au départ, c'est vraiment une volonté de mutualiser les choses et d'offrir quelque chose qui tienne la route.⁴⁸ »

L'existence du site internet et de la revue « *Regards sur les Risques* » permettent ainsi aux services de l'Etat mais également aux industriels de filtrer *a minima* les informations diffusées sur la thématique des risques industriels. Des « aller-retour » permanents entre les industriels et le SPIRAL sont ainsi organisés concernant la rédaction du contenu des pages Web du site Internet et surtout des articles publiés au sein de la lettre d'information. Et même si, selon le secrétaire du SPIRAL, peu de choses sont au final modifiées, la création de ces outils souligne la volonté des services de l'Etat de rassurer les industriels sur la manière dont la communication institutionnelle autour des risques industriels est menée⁴⁹.

Un second enjeu semble également graviter autour de ces publications, celui de la légitimité du SPIRAL. On peut, en effet, penser que la décision du secrétaire du SPIRAL de s'engager dans la production de ces outils d'information et de définir une véritable politique de communication autour des CLIC⁵⁰ est un moyen de réaffirmer la place et le rôle du SPIRAL auprès de la direction de la DRIRE⁵¹. S'assurer la diffusion de ces différents outils d'information sur l'ensemble du territoire régional (voir au-delà par l'intermédiaire du site Internet) permet au SPIRAL de renforcer son statut d'instance légitime et majeure des procédures d'information et de concertation autour des risques industriels.

Enfin, il est intéressant de noter que la DRIRE sous-traite via le SPIRAL un volume important du travail consacré à la rédaction des comptes-rendus, à l'alimentation du contenu du site Internet destiné aux CLIC et de celui de la revue « *Regards sur les risques* ». Pour le département du Rhône, c'est l'agence Edel, spécialisée dans le conseil en développement local, qui a obtenu le marché⁵². Cette externalisation des tâches constitue là encore un moyen pour les services de l'Etat de s'assurer une mainmise sur les sujets débattus au sein des CLIC⁵³. Plus largement, elle invite également à interroger le mouvement qui semble aujourd'hui s'amorcer dans le domaine des risques industriels concernant la question de la professionnalisation des actions de médiation des espaces de débats et des incidences que ce mécanisme peut avoir sur la manière dont la concertation autour de ces enjeux est pensée et mise en œuvre en France⁵⁴.

⁴⁸ Extrait d'entretien, représentant de la DRIRE Rhône-Alpes, Lyon, juin 2007.

⁴⁹ On rappelle que par l'intermédiaire de l'APORA, membre du comité de rédaction, les industriels disposent d'un droit de regard permanent sur les publications de la lettre d'informations « *Regards sur les risques* » ainsi que sur le site Internet.

⁵⁰ Alors même que le secrétaire du SPIRAL est seul pour assurer cette mission.

⁵¹ On rappelle que si le SPIRAL jouit à l'extérieur d'une notoriété non négligeable, il ne semble pas forcément en être de même au sein de la direction de la DRIRE.

⁵² Deux prestataires se partagent ce marché pour Rhône-Alpes.

⁵³ Et cela d'autant plus quand on sait que cette agence a été recrutée pour rédiger le contenu de la lettre « *Regards sur les Risques* », d'assister le SPIRAL dans le secrétariat des CLIC et la communauté urbaine de Lyon dans la mise en place des PPR (en proposant notamment des formations sur les risques industriels à destinations des élus de l'agglomération).

⁵⁴ Cette question mériterait de faire l'objet de recherches spécifiques. On y reviendra ultérieurement en étudiant notamment la place qu'a occupé ce cabinet conseil dans la diffusion d'une approche pédagogique de la concertation autour des risques industriels ou encore en analysant la manière dont le maire de Feyzin s'est progressivement entouré de spécialistes de la « médiation » pour animer et organiser les espaces de débats mis en place sur sa commune laissant suggérer sa volonté de se doter d'une expertise propre en la matière.

2.1.2. La question de la composition des collèges : un réglage au cas par cas ?

« **Art. 2** – Le comité local d’information et de concertation est composé de trente membres au plus, répartis en cinq collèges.

Le **collège « administration »** comprend : le ou les préfets, ou leur représentant ; un représentant du ou des services interministériels de défense et de protection civile ; un représentant du ou des services départementaux d’incendie et de secours ; un représentant du ou des services chargés de l’inspection des installations classées visée à l’article 1^{er} ; un représentant de la ou des directions régionales ou départementales de l’équipement ; un représentant du ou des services chargés de l’inspection du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle.

Le **collège « collectivités territoriales »** comprend : des représentants proposés par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale concernés.

Le **collège « exploitants »** comprend : des représentants de la direction des établissements exploitant visées à l’article 1^{er} ; le cas échéant, un représentant des autorités gestionnaires des ouvrages d’infrastructure routière, ferroviaire, portuaire ou de navigation intérieure ou des installations multimodales situés dans le périmètre du comité.

Le **collège « riverains »** comprend : des représentants du monde associatif local, des riverains situés à l’intérieur de la zone couverte par le comité local et, le cas échéant, des personnalités qualifiées.

Le **collège « salariés »** comprend : des représentants des salariés proposés par la délégation du personnel du comité interentreprise de santé et de sécurité au travail, constitué en application L. 236-1 du code du travail, parmi ses membres. A défaut, il comprend des représentants des salariés de chaque établissement concerné, à raison d’au moins un représentant du personnel par établissement, proposés par la délégation du personnel du comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail parmi ses membres ou, à défaut, par les délégués du personnel en leur sein. Les membres du comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail et les délégués du personnel sont remplacés lorsque leur mandat de membre du comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail ou de délégué du personnel prend fin.

Un arrêté du ministre de la défense fixera les modalités de représentation du personnel des établissements relevant de son département ministériel.

Les membres sont nommés par le ou les préfets compétents pour une durée de trois ans renouvelable. Ce comité est présidé par un des membres, nommé par le ou les préfets sur proposition du comité, ou, à défaut, par un des préfets ou de leurs représentants. »

Décret n°2005-82 du 1^{er} février 2005 relatif à la création des comités locaux d’information et de concertation

Si le décret d’application du 1^{er} février 2005 stipule que le préfet nomme les membres du CLIC, le processus de sélection des collèges semble, dans les faits, beaucoup plus complexe, problématique voire largement arbitraire que ne le suggère ce document. Ce n’est, en effet, que sur la base de propositions et de désignations préalables que la préfecture publie l’arrêté de constitution des listes des collèges. Quels sont dans cette perspective les acteurs en droit de proposer les membres des CLIC ? Suivant quelles modalités ? Comment ces nominations sont-elles relayées par la suite à la préfecture ? Autant de questions qui, on va le voir, n’appellent aucune réponse unanime.

De nombreux indices invitent, en effet, à penser qu’il existe bien un « réglage au cas par cas », « à la bonne franquette »⁵⁵ d’un collègue à un autre et en fonction des sites concernés. C’est d’ailleurs, cette « absence de règles » explicites combinée à la nécessité de recourir à

⁵⁵ Extrait d’entretien, DRIRE Rhône-Alpes, Lyon, mai 2007.

une procédure de validation formelle et officielle des nominations (via notamment l'obligation de passer par un vote en conseil municipal pour acter la composition des collèges « collectivités locales » ou « riverains ») qui justifient pour de nombreux acteurs le retard pris par la mise en place des CLIC sur le territoire régional. Il faut, ainsi, rappeler un représentant de la préfecture du Rhône lors d'une réunion du SPIRAL, « *compter aujourd'hui avec les délais nécessaires pour inscrire ces questions aux ordres du jour des conseils municipaux et du conseil communautaire*⁵⁶ ».

On retiendra, en premier lieu, parmi ces indices, les informations disponibles sur le site Internet www.elicrhonealpes.com concernant la composition des différents collèges des CLIC de l'ensemble du département du Rhône. Ses données attestent, en effet, de l'existence d'une gestion pour le moins différenciée du processus de sélection des membres où semble cohabiter « *réglementation formelle* » et « *libertés relatives* ». Elles renseignent également sur les difficultés que connaît la préfecture pour assurer la représentativité, la diversité des participants et l'équilibre des collèges au sein des différents comités.

On peut ainsi indiquer que sur les onze CLIC du département du Rhône, seuls sept ont été constitués dont seulement quatre se sont, à ce jour, réunis au moins une fois⁵⁷. De plus, le nombre des participants au sein des collèges varie fortement d'un CLIC à un autre. Le collège « riverains » comprend, par exemple, six personnes sur le site d'Arkema de Pierre-Bénite, quatre sur celui de Bayer-Cropscience, sept sur celui du port Edouard Herriot. La même variation concerne le collège « salariés » qui passe d'un nombre de six pour le site « Rhône Gaz- Total France » à celui de quatre pour le site de « TACS » jusqu'à trois pour le celui de « Brenntag-Gifrer Baberzat ». Ainsi, cette variation interpelle sur la capacité de la préfecture à veiller à l'équilibre des collèges. Elle informe également sur l'obstacle que peut constituer, dans le respect de cet équilibre, l'extrême disparité des CLIC mis en place dans la région Rhône-Alpes. Sur le territoire régional coexistent, en effet, des CLIC « *tout simples* », comme « *Sobégal* » dans l'Isère « *avec un stockage de gaz, un réservoir, un CLIC, pas très grand, un exploitant, un scénario* »⁵⁸ et d'autres beaucoup plus importants englobant l'ensemble d'un bassin industriel et plusieurs collectivités locales nécessairement plus longs à créer. C'est en l'occurrence le cas de la vallée de la chimie.

Outre cette variation du nombre de participants, l'affichage du contenu même de la composition des collèges est enrichissant à plus d'un titre. Il est ainsi intéressant de noter qu'au sein de collèges « riverains » pourtant investis sur des CLIC différents, on retrouve les mêmes noms de personnes. Dans l'agglomération lyonnaise, cette situation est d'ailleurs très répandue, certaines personnes allant jusqu'à être impliquées dans plus de deux collèges « riverains » distincts.

Les informations délivrées par la préfecture et retranscrites sur le site du SPIRAL suggèrent également l'existence de critères de représentativité différents d'un CLIC à un autre, en particulier pour le collège « riverains » : certains membres étant simplement définis par leur lieu de résidence (« *domicilié à Saint-Fons* ») et d'autres au nom de leur délégation représentative (« *président de l'association "Bien vivre à Pierre-Bénite"* »). Si l'origine de cette différence peut être sans doute attribuée à une perte d'informations entre les listes proposées par les collectivités locales, celle de la préfecture et celle diffusée par le SPIRAL⁵⁹, elle n'en demeure pas moins un indice précieux des difficultés que connaît la préfecture à

⁵⁶ Réunion du 31 mai 2005.

⁵⁷ Seul le CLIC de Bayer-Cropscience s'est réuni déjà deux fois depuis sa constitution.

⁵⁸ Extraits d'entretien, DRIRE Rhône-Alpes, juin 2007.

⁵⁹ Il n'est ainsi pas rare que des personnes référencées sous le terme « *domicilié à* » soient également investies au sein d'associations locales. Le cas inverse est également possible. Les observations réalisées au sein du couloir de la chimie nous ont, en effet, permis de déceler certaines appartenances associatives parfois largement usurpées.

pourvoir les collèges « riverains » de représentants associatifs locaux (le CLIC de Feyzin ne mentionne par exemple aucune responsabilité associative particulière) et des petits « arrangements » qui sont effectués au niveau local par les mairies impliquées pour sélectionner les « riverains »⁶⁰.

De la même manière, l'existence d'une coprésidence partagée entre Christophe Bay (secrétaire général de la préfecture du Rhône) et Yves Blein (maire de Feyzin) alors que les autres CLIC ne sont présidés que par une seule personne, la plupart du temps siégeant au sein du collège « collectivités territoriales », témoigne, encore une fois, d'une application pour le moins différenciée de la réglementation⁶¹.

L'observation de la constitution des CLIC au sein de la vallée de la chimie laisse ainsi entrevoir l'existence d'une procédure de sélection pour le moins spécifique d'un collège à un autre sur laquelle la préfecture dispose finalement d'une marge de manœuvre et d'un contrôle assez relatif. De manière générale, ce sont avant tout les modalités de nomination des membres des collèges « collectivités locales », « salariés » et surtout « riverains » qui semblent poser le plus de problèmes.

Au niveau du collège « collectivités territoriales », ce sont les communes elles-mêmes qui désignent leurs représentants et qui s'entendent entre elles pour constituer le collège. Ce sont généralement les communes les plus impactées par les risques industriels prévus par le périmètre du CLIC⁶² qui y participent en priorité. Cet élément explique que sur certains sites, comme c'est par exemple le cas du site « Rhône Gaz-Total France », certaines communes ne soient pas représentées de manière directe.

Sur ce point, il est également important de souligner quelques spécificités régionales qui contribuent à réduire le nombre de places disponibles au sein du collège « collectivités locales ». Tout d'abord, au niveau de la vallée de la chimie, la DRIRE et le SPIRAL ont proposé d'office de réserver une place au sein de ce collège pour le Grand Lyon en fonction du raisonnement suivant :

« Le PPRT est lié au CLIC. Or le PPRT a vocation à devenir un document d'urbanisme. L'urbanisme étant une compétence de la Communauté urbaine de Lyon, il paraît nécessaire d'avoir un représentant de l'agglomération dans le CLIC. La proposition de la DRIRE est d'avoir un élu de la commune d'implantation, un élu de l'EPCI, les places restantes étant attribuées aux communes périphériques. »

Extrait des carnets de terrain, réunion du SPIRAL risques du 31 mai 2005.

De la même manière, une place réservée au conseil général du Rhône a également été actée. Comme le suggère l'extrait d'entretien suivant, l'obtention de cette place semble, elle, être davantage le produit d'un arbitrage politique en partie négocié par l'intermédiaire de Jacqueline Vottero, conseillère générale du canton de Saint-Fons, en contrepartie du financement par le département des différentes campagnes d'information sur les risques industriels menée par le SPIRAL.

⁶⁰ L'examen de la composition du collège « riverains » du CLIC de Feyzin, on le verra dans la partie suivante est plus que révélateur.

⁶¹ On reviendra également sur ce point de manière plus approfondie dans la troisième partie.

⁶² On rappelle que ce périmètre est déterminé en cohérence avec les enjeux du site. Dans le cas où le périmètre d'exposition aux risques ne serait pas encore défini, le périmètre du plan particulier d'intervention (PPI) pourra à défaut être considéré comme pertinent (circulaire du 26 avril 2005).

« Au départ, cette représentation ne comprenait pas de conseiller général. Par collectivités territoriales, on entendait au sens strict les communes. Et moi, j'ai fait valoir auprès de monsieur Mercier qui est sénateur⁶³ qu'on savait nous trouver quand on avait besoin de financement et que tout d'un coup on était absent d'une structure d'information, au motif qu'elle est cadrée. Et donc, il y a eu une modification d'un article, je ne sais plus lequel, qui a permis que les conseillers généraux soient représentés dans les CLIC. Je me suis beaucoup battue parce que moi je suivais ça depuis très longtemps et que d'autre part, je trouvais cela complètement cynique ... je ne me voyais pas redemander, au titre du SPIRAL, des crédits au conseil général, me faire tirer les oreilles pour une campagne d'information et puis être exclue de ce dispositif CLIC. »

Au niveau du collège « salariés », la préfecture demande aux directions des établissements concernés de lui fournir des noms. Généralement les directeurs d'établissement transmettent cette demande au secrétaire du CHSCT, lorsqu'il en existe, qui se charge de composer une délégation. Nous verrons plus loin, à travers l'exemple de Feyzin, qu'une opacité plus grande peut régir le choix des entreprises n'ayant pas de CHSCT nommé sur listes syndicales, et plus encore celui des salariés des entreprises sous-traitantes.

Enfin, c'est la composition du collège « riverains » qui semble la plus problématique et surtout la moins transparente des procédures.

Tout d'abord, parce que la définition des « riverains », telle qu'elle est formulée dans les décrets d'application demeure extrêmement vaste. Elle englobe « *les représentants du monde associatif local, les riverains situés à l'intérieur de la zone couverte par le comité local et, le cas échéant, des personnes qualifiées* ». Ce flou sera d'ailleurs entretenu par le *vade-mecum* relatif à la mise en place des CLIC, diffusé par la DRIRE en août 2005 qui définit les riverains comme les « *personnes concernées dans leur environnement immédiat, par les risques présentés par les installations : ils peuvent être des particuliers, des associations, des entreprises, des établissements publics, etc.* » Mais c'est surtout parce que la nomination des riverains susceptibles de participer au sein du CLIC dépend des propositions faites en amont par les communes qu'elle semble la plus arbitraire. Le propos tenu par la DRIRE Rhône-Alpes à ce sujet est tout à fait éclairant :

« Pour les riverains ... je ne dirais pas que c'est à la bonne franquette, mais presque ! La préfecture demande au maire de relayer le nom des associations connues pour être intéressées par l'environnement. Des associations locales ou qui interviennent autour des sites concernés. Ensuite, il faut équilibrer les collèges. Il nous faut donc plusieurs associations. Ce qui n'est pas toujours le cas. Parce que s'il y a six personnes à coup sûr dans les autres collèges, trouver six personnes pour le collège « riverains », ce n'est pas toujours facile. Donc la préfecture demande au maire et parfois ça donne des trucs un peu bizarres. Il n'y a pas de règles. Il n'y a pas de règles écrites.⁶⁴ »

On assiste ainsi, de fait, à une sélection du collège « riverains » entièrement confiée à l'appréciation des communes impliquées par la mise en place des CLIC. Le vote en délibération du conseil municipal pour adoption des noms proposés constitue alors le seul moyen de « contrôle » qui existe sur la constitution de cette liste, ce qui au final ne laisse que peu de marge de manœuvre pour les associations, les habitants ou encore des « personnes qualifiées » pour faire opposition. Ce vote favorise même parfois une sur-représentation des

⁶³ Et par ailleurs président du Conseil général du Rhône.

⁶⁴ Extrait d'entretien, DRIRE Rhône-Alpes, Lyon, mai 2007.

élus jusque dans le collège « riverains », comme c'est le cas dans le CLIC de Feyzin où l'investissement au sein de cette instance semble avoir été perçu par les élus de l'opposition d'une des communes concernées comme un moyen de faire entendre leur voix. On fait ici référence à la nomination d'une conseillère municipale d'Irigny, membre de l'opposition, au sein du collège « riverain », comme compensation octroyée par la majorité de ne pouvoir être nommée, faute de place, au sein du collège « élus »⁶⁵.

La nomination des collèges « riverains » semble ainsi relever davantage d'une procédure relativement arbitraire dépendant largement des propositions faites par les collectivités locales concernées par l'implantation d'entreprises Seveso AS que d'un processus de désignation émanant directement d'associations locales intéressées par les enjeux des « risques industriels ». Cet élément confirme, là encore, l'existence d'une spécificité lyonnaise en matière de mobilisations associatives locales. La préfecture du Rhône semble, en effet, connaître de nombreuses difficultés pour constituer les collèges « riverains ». Comme le rappelle justement le secrétaire du SPIRAL :

« Dans les CLIC constitués pour l'instant, on n'avait pas de sur-représentation des associations. On n'a jamais eu à trancher. (...) Ce que je veux vous dire, c'est que pour les collèges riverains, on est plutôt en déficit d'association ou de structures qui pourraient représenter les riverains. Enfin, c'est l'impression que j'en ai, moi. Parce que quand on discute avec la préfecture (c'est vrai que dans le détail ce sont eux qui s'en occupent et pas moi), ils nous disent qu'ils ont du mal, même en discutant avec les maires, à trouver le nom d'associations à contacter. »⁶⁶

Ainsi, l'examen de la procédure de sélection des collèges invite à formuler plusieurs constats. Tout d'abord, il souligne à quel point les services de l'Etat, malgré l'existence de nombreuses techniques de verrouillage, ne maîtrisent pas en pratique l'ensemble de la procédure de recrutement des membres investis au sein des CLIC. Cet élément réaffirme l'intérêt de ne pas sous-estimer, comme d'autres chercheurs l'ont déjà souligné, le caractère éminemment exploratoire des dispositifs de concertation⁶⁷. Ils ne sont jamais contrôlés par une seule catégorie d'acteurs.

Il confirme également l'hypothèse déjà soulevée précédemment, et que l'on aura l'occasion d'approfondir lors de l'analyse de la constitution du CLIC de Feyzin, que ce n'est pas forcément au sein même de l'instance de concertation que se dessine et s'arbitre l'essentiel des modalités de fonctionnement et surtout que s'élabore le travail de définition des frontières légitimes de la concertation. L'étude du processus de sélection des membres souligne, en effet, encore une fois l'existence de nombreux règlements « en coulisse », dans des espaces au sein desquels les « nouveaux entrants » semblent d'ailleurs être en partie écartés de la discussion. Elle montre également à quel point le processus de sélection des membres est travaillé par des logiques qui dépassent le strict cadre des comités locaux d'information et de concertation et la question des risques industriels. On pense notamment aux enjeux de légitimation du SPIRAL ou plus largement du pouvoir local des communes concernées par les CLIC.

⁶⁵ On reviendra, là encore, sur ce point de manière plus détaillée dans la deuxième partie.

⁶⁶ Extrait d'entretien, DRIRE Rhône-Alpes, Lyon, mai 2007.

⁶⁷ Voir entre autres, Barthe (Y.), « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, n°57 / 2002, Blatrix (C.), *La « démocratie participative » de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de science politique, Paris I, 2000, Lefebvre (R.), Nonjon (M.), « La démocratie locale en France. Ressorts et Usages », *Sciences de la société*, n°60, 2003.

Enfin, l'examen du processus de sélection des participants permet de mieux cerner ce qu'attendent les services de l'Etat de ces « nouveaux entrants » et de dégager un portrait type du « salarié » et du « riverain ».

Sur ce point, il est tout d'abord important de souligner le faible intérêt porté au collègue « salariés » par les acteurs de la DRIRE interviewés dans le cadre de cette enquête. Dans leurs représentations, le « salarié » tend, en effet, à être confondu avec le collègue « industriel ». Un responsable de la DRIRE environnement allant même jusqu'à déplorer l'impression que ce collègue « salariés » n'ait « *pas vraiment encore pris en compte son rôle* ».

« Les salariés, les quelques fois où ils sont intervenus, c'est plutôt pour soutenir l'entreprise (...). Un CLIC, pour moi, ce n'est pas fait ... si un CLIC, c'est une tribune pour les salariés pour dire "attention défendons l'emploi", c'est qu'on a raté le coche. Ça me paraîtrait bizarre. Ce n'est pas interdit de le dire, mais ce n'est quand même pas l'essentiel. Ils n'ont pas été faits pour ça. Ils ont été faits pour solutionner des problèmes d'environnement et plus particulièrement, de sécurité. »⁶⁸

Ainsi, il semble que les enjeux de l'élargissement de la participation dans les processus de concertation autour des risques industriels se situent davantage du côté du collègue « riverains » que de celui du collègue « salariés » pour les services de l'Etat. Leurs attentes concernant ce collègue s'articulent essentiellement autour de deux représentations différentes du « riverain ».

La première d'entre elles s'incarne avant tout dans la référence à la figure de l'association. Dans ce cadre, l'évocation du terme « riverain » s'exprime par l'utilisation d'un champ lexical proche du registre militant. Le riverain parle au nom de son appartenance associative, défend des intérêts collectifs sur la base d'une argumentation construite. Il est généralement investi au sein d'associations de défense environnementaliste. Le responsable du service environnement de la DRIRE évoque par exemple le cas du CLIC de Bayer-Cropescience dans lequel des associations « *plutôt environnementalistes* » ont investi le collègue « riverains » et « *n'hésitent pas à entrer dans le débat* », « *à proposer une argumentation construite* ».

La deuxième représentation du « riverain » se définit elle avant tout par le degré de proximité vis-à-vis du site industriel concerné. « *L'idée du collègue "riverains", c'est bien d'être local* », rappelle le secrétaire du SPIRAL. « *Quand on veut aller à l'échelle du riverain, on est vraiment à l'échelle la plus basse.* » Ce riverain pose alors des questions plus « *personnelles* », qui sortent parfois « *un peu en dehors des clous* ».

Cependant, il est intéressant de noter que ces deux représentations du « riverain », loin de coexister pacifiquement, semblent au contraire se concurrencer, voire entrer en tensions. On attend ainsi d'un côté du « riverain », un discours construit, porté par des intérêts collectifs élaborés et discutés en amont des CLIC et en même temps la figure du « riverain » dans sa version militante et associative demeure largement vilipendée. Ce dont témoignent les extraits d'entretiens suivants :

« L'idée des collègues riverains, c'est bien d'être local. Tout à l'heure, je vous parlais de la FRAPNA. C'est la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature. Une association avec qui je travaille dans les commissions du SPIRAL. Donc je la connais très bien. On fait beaucoup de choses ensemble. Mais le problème avec ce type d'association, c'est que ce sont des gens qui peuvent habiter partout dans l'agglomération lyonnaise, qui n'habitent pas forcément à côté

⁶⁸ Extrait d'entretien, Lyon, mai 2007.

d'une industrie Seveso. La FRAPNA est une grosse association qui pourrait représenter l'environnement. Mais pas le riverain ! Donc quand on veut aller vers le riverain, il faut vraiment aller à l'échelle la plus petite. »⁶⁹

« Il y a des CLIC où il y a des gens qui appartiennent à des associations de protection de la nature, qui visiblement sont envoyés là mais qui sont pas du coin, qui ne connaissent rien à l'entreprise, à ses problèmes, qui ne disent rien. Je ne suis pas sûr que ce soit un bon choix. »⁷⁰

D'un autre côté, la figure du « riverain » localisé est également rejetée pour son manque de réparti et de compétences vis-à-vis des sujets débattus au sein des CLIC. Le problème avec les « riverains », c'est « *qu'on se regarde le nombril et qu'il y a peu d'observations vis-à-vis de la raffinerie* », « *c'est encore trop bon enfant* ». « *Si on nous envoie des gens* », rajoute le secrétaire du SPIRAL, « *qui n'y connaissent rien du tout, qui ne sont pas du tout sensibilisés, pas du tout motivés, alors là, ça devient vraiment compliqué* ».

2.1.3. Les problèmes de légitimation et d'articulation avec le SPPPI local

SPPI Strasbourg : « J'ai compris à l'issue du débat que les CLIC ne cherchent pas un organe politique mais plutôt un organe administratif. L'Etat cherche maintenant des bras ouvriers, les SPPPI en l'occurrence, pour le mettre en application. Pour nous, SPPPI, il y a surcharge de travail sans moyens supplémentaires. »

SPPPI agglomération toulousaine : « Le SPPPI est un système ouvert ce qui n'est pas le cas des CLIC. Comment pourra-t-on organiser l'articulation entre les SPPPI et les CLIC malgré ces différences structurelles ? »

SPIRAL : « La coordination des CLIC par les SPPPI est-elle soutenue par des moyens supplémentaires ? »

SPPPI côte d'Opale : « Le SPPPI est perçu par la population comme un pôle d'échanges auquel elle peut avoir recours. Autrement dit, faisons attention à ne pas détruire cette culture SPPPI en instaurant d'autres structures parmi lesquelles la population risque de se perdre. »

Actes du Forum inter-SPPPI, 19-20 octobre 2005 à Lyon.

Ces extraits tirés des actes du forum inter-SPPPI, organisé quelques mois après la publication du décret relatif à la création des CLIC, reflètent bien l'inquiétude que suscite auprès des SPPPI la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs d'information et de concertation au niveau local. L'arrivée des CLIC semble être perçue comme l'introduction d'une instance concurrente dans le paysage de la concertation autour des risques industriels et cela pour plusieurs raisons.

Ce sont avant tout les risques de chevauchement des compétences et de la perte de légitimité suscitée par la création des CLIC qui sont largement dénoncés par les acteurs des SPPPI. Comme on l'a déjà indiqué, les Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles assurent déjà au niveau local une mission d'information et de concertation sur ces enjeux. Les SPPPI n'ont d'ailleurs pas attendu le décret d'application des CLIC pour faire remonter leurs craintes auprès du ministère. Lors du « tour de France » organisé en 2003 par Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie, en vue de la préparation de la loi sur les risques industriels, les membres des SPPPI ont été invités à présenter leur point de vue. « *Pour le SPIRAL* », affirme son secrétaire permanent, « *on a fait une réponse commune avec d'autres SPPPI. (...) Nous sommes intervenus pour leur dire : "attention, il y a des SPPPI, il y a de*

⁶⁹ Extrait d'entretien, DRIRE Rhône-Alpes, Lyon, mai 2007.

⁷⁰ Extrait d'entretien, DRIRE Rhône-Alpes, Lyon, mai 2007.

l'information, il y a de la concertation qui existe déjà au niveau local dans les grands centres et donc, il est préférable d'étendre les SPPPI plutôt que de créer de nouvelles instances de concertation." »⁷¹

Ces inquiétudes n'ont d'ailleurs été que renforcées au moment de la publication de la loi et du décret d'application du 1^{er} février 2005, qui ne prévoyait aucune disposition faisant spécifiquement mention de la question de l'articulation des CLIC avec les SPPPI. Au contraire, le décret soulignait d'une part que les requêtes formulées par les SPPPI n'avaient pas été entendues. D'autre part, il « rajoutait une couche » en « surajoutant des contraintes et des missions qui n'apparaissaient pas forcément dans la loi.⁷² »

« En particulier, on a précisé que les CLIC devaient donner leur avis dans les PPRT. (...) Le problème du texte actuel est qu'il précise tellement les choses que l'on crée une structure très formalisée, alors qu'au départ on nous disait (les gens du ministère l'avaient même dit dans les colloques) que les SPPPI étaient là pour faire des propositions, qu'ils étaient là pour réfléchir alors que les CLIC étaient là pour informer. C'est-à-dire que les membres des CLIC venaient pour être informés alors que les membres du SPPPI venaient pour réfléchir et faire des propositions. Ce n'est pas tout à fait la réalité, il faut bien le dire. Le décret va bien au-delà de ça. »⁷³

Ainsi, il a fallu attendre la circulaire du 26 avril 2005 pour que des instructions relatives à la question des SPPPI soient davantage précisées :

Articulation SPPPI-CLIC

« Lorsqu'il existe, la commission « risques » du SPPI peut, à la demande du préfet compétent, assurer la mission du comité local d'information et de concertation dans une zone et dans les formes prévues par le décret. Et inversement, un CLIC peut, à la demande du préfet compétent, constituer la commission « risques » d'un SPPPI.

En tout état de cause, le SPPPI appuie l'action des comités locaux d'information et de concertation implantés dans sa zone géographique de compétence. A cet effet, il favorise les échanges d'expérience et la capitalisation des informations en provenance des comités. Il peut prendre en charge le secrétariat des comités.

Il constitue une base de réflexion et d'études sur des sujets transversaux et génériques liés à la prévention des pollutions et risques industriels intéressant plusieurs comités locaux à une échelle plus large, généralement interdépartementale, voire interrégionale.

Il doit à la fois mettre à la disposition des CLIC des éléments de référence indispensables pour éclairer chaque question et, simultanément, éviter les doublons en vue d'optimiser la gestion de l'argent public, en appliquant le principe de subsidiarité.

Le président du secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles peut inviter le président du comité local d'information et de concertation à présenter les travaux de son comité devant le secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles.

La coordination des réflexions et de l'état d'avancement des travaux des SPPPI sera assurée par le forum inter-SPPI, réuni sous l'égide de la direction de la prévention des pollutions et des risques à une fréquence biennale ou annuelle. »

Circulaire du 26 avril 2005 relative aux comités locaux d'information et de concertation

⁷¹ Extrait d'entretien avec le secrétaire permanent du SPIRAL. Dans Jourdain (S.), *La construction des Comités Locaux d'information et de Concertation dans le Rhône ou comment élargie la concertation autour des risques industriels*, Travail de Fin d'Etudes, ENTPE, 2006, p. 32.

⁷² Extrait d'entretien, DRIRE Rhône-Alpes, Lyon, mai 2007.

⁷³ Extrait d'entretien, DRIRE Rhône-Alpes, Lyon, mai 2007.

Cette circulaire précise plusieurs points visant à rassurer les SPPPI quant à leurs possibilités de conserver des marges de manœuvres et surtout leurs prérogatives en matière d'information et de concertation autour des risques industriels.

Le premier point négocié en amont avec les SPPPI consiste à réaffirmer le caractère limité de l'échelle d'intervention des CLIC. *« La réponse du gouvernement consistait à dire que cela ne remettait pas en cause les SPPPI puisque les SPPPI ont une échelle minimale qui est celle de l'agglomération, voire du département, ou même parfois de la région, puisqu'il y a plusieurs SPPPI qui sont au niveau d'une région. Le CLIC, lui, a vocation d'être un lieu de concertation au niveau d'une entreprise et, éventuellement, d'un bassin de risque, mais pas au-delà. Leur argument était de dire : "nous ne sommes pas sur la même échelle". »*⁷⁴

Le deuxième point réside sans nul doute dans les options qu'offre cette circulaire en matière d'« encadrement » des CLIC par les SPPPI. Comme le stipule ce document, *« lorsqu'il existe une commission "risques" au sein des SPPPI, cette dernière peut, à la demande du préfet compétent, assurer la mission du comité local d'information dans une zone et dans les formes prévues par le décret »*. Cependant, on doit souligner que cette possibilité de substitution demeure, dans les faits, complexe dans la mesure où, dans de nombreux territoires, la répartition géographique des sites industriels et des SPPPI ne le permet pas⁷⁵. C'est d'ailleurs le cas de la région Rhône-Alpes et plus particulièrement de l'agglomération lyonnaise. Dans cette perspective, la garantie d'une position acceptable dans le programme, c'est-à-dire d'une position de contrôle sur les CLIC, va se traduire dans la capacité d'en assurer le secrétariat.

*« Lorsque vous regardez la composition du CLIC, il n'est pas dit que le président du SPPPI local fait partie du CLIC. Il peut être entendu, c'est tout. Ou plutôt, c'est l'inverse. Le président du SPPPI local peut faire appel au président du CLIC pour qu'il vienne dire ce qui s'y passe. Pour nous, "coordonner", cela signifie "être intégré dedans". Comme le décret ne prévoyait pas de nous intégrer, la seule façon était d'assurer le secrétariat des CLIC puisque la porte était ouverte à ce niveau-là. L'idée a été de dire : prenons le SPPPI pour le secrétariat parce qu'il est absent des membres. Concrètement, cela signifie que c'est le secrétariat du SPPPI qui assure le secrétariat du CLIC. En gros, c'est moi qui supervise, même si je sous-traite. Ça nous permet de faire passer de l'information du SPPPI aux CLIC et surtout, de faire remonter l'information depuis les CLIC vers le SPPPI, de voir s'il y a des choses à réfléchir et éventuellement, s'il n'y a pas besoin d'harmonisation, en termes de sujets de discussion et puis surtout, de pratiques ».*⁷⁶

Il a ainsi été envisagé par l'intermédiaire de cette fonction de « coordinateur » des CLIC de laisser au SPIRAL un rôle prépondérant au niveau de l'appui méthodologique (identification de sujets qui aient une valeur pour tous les CLIC) et du traitement de sujets transversaux et d'études. On mesure bien derrière cette concession faite au SPIRAL le double objectif : rassurer cette instance reconnue sur le territoire de l'agglomération lyonnaise dans ses prérogatives tout en procurant par cet intermédiaire à la DRIRE un moyen de contrôle sur la mise en place de ces nouvelles instances de concertation.

« Il y a une autre facilité qui est de dire que le secrétariat du SPPPI est assuré par la DRIRE et que la DRIRE est chargée de financer le fonctionnement des CLIC. Comme tout se fait au même

⁷⁴ Extrait d'entretien avec le secrétaire permanent du SPIRAL. Dans Jourdain (S.), *La construction des Comités Locaux d'information et de Concertation dans le Rhône ou comment élargir la concertation autour des risques industriels*, Travail de Fin d'Etudes, ENTPE, 2006, p. 32.

⁷⁵ Cet élément participe encore une fois au processus de gestion « au cas par cas » que l'on a décrit précédemment.

⁷⁶ Extrait d'entretien auprès du secrétariat du SPIRAL. Dans Jourdain (S.), op. cit..

endroit, on peut donc harmoniser. On peut aussi mettre les chiffres derrière de façon à savoir combien cela va coûter. C'est pour cette raison que je m'occupe du financement des CLIC, avec ma deuxième casquette DRIRE. »⁷⁷

Ainsi, un compromis se dessine avec le SPIRAL, justifié par la nécessité d'impliquer cette structure en amont dans la définition du programme CLIC en la plaçant notamment dans une position de décision vis-à-vis de la définition des règles de fonctionnement des CLIC locaux. Néanmoins, cette concession ne doit pas pour autant être interprétée comme le signe d'une possibilité ni même d'une réelle volonté de contrôle du SPIRAL sur les orientations données par les services de l'Etat concernant les CLIC. La plupart des questions relatives aux CLIC demeurent, en effet, préparées en amont par la DRIRE et la préfecture. Et surtout, c'est avant tout la labellisation « SPIRAL » qui importe pour les membres de cette instance, c'est-à-dire la possibilité de veiller à ce que les décisions prises concernant les CLIC soient présentées comme étant celles de l'assemblée collégiale.

2.2 Les services de l'Etat et le travail de relecture et d'appropriation de la réglementation

L'application du décret relatif à la création des Comités Locaux d'information et de Concertation laisse ainsi suggérer l'existence d'un règlement « au cas par cas » dans la mise en place effective de ces dispositifs sur bon nombre de domaines. On l'a vu, la nécessité de débloquer des moyens financiers, humains et techniques, la question de la sélection des collègues ainsi que de l'articulation avec les dispositifs de concertation déjà existants sur le territoire (en particulier le SPIRAL) ont conduit la DRIRE Rhône-Alpes à déployer des stratégies particulières pour appliquer le programme des CLIC. On voudrait maintenant revenir de manière plus approfondie sur le travail de relecture et d'appropriation de la réglementation que ces problèmes pratiques ont impliqué pour les services de l'Etat en explorant plus précisément trois dimensions : la nécessité de mettre les CLIC au service des PPRT, la priorité accordée à la dimension pédagogique du dispositif et enfin, le contenu des débats suscités par la nature de l'information délivrée au sein des CLIC.

2.2.1. « Mettre les CLIC au service des PPRT »

Pour faire face aux problèmes pratiques posés par la mise en place des CLIC sur le territoire de l'agglomération lyonnaise, un premier travail d'appropriation de la réglementation a été entrepris : celui qui consiste à mettre les CLIC au service des PPRT. Cette stratégie avait deux objectifs principaux : tenter d'enrayer le retard pris par la constitution des CLIC sur la région Rhône-Alpes et surtout rentabiliser les coûts afférents à leur mise en place (et par ricochet, à l'élaboration des PPRT). En témoignent les propos de ces deux représentants de la DRIRE :

« On s'est donné comme quasi obligation de réunir pour chaque PPRT ... d'engager le mécanisme du PPRT par une réunion de CLIC. C'était pour nous une façon de pousser les préfets à constituer les CLIC. »⁷⁸

« C'est qu'on voyait bien que les CLIC, c'était sacrément lié au PPRT. Alors, même s'il y avait une instruction pour mettre en place les CLIC, une instruction de 2005 je crois, on savait pertinemment que les PPRT ne démarreraient pas en 2005. Il y avait donc cette idée que le phasage de mise en place des CLIC était lié au phasage des PPRT. »⁷⁹

⁷⁷ Ibid, p. 34.

⁷⁸ Extrait d'entretien, DRIRE Rhône-Alpes, juin 2007.

⁷⁹ Extrait d'entretien, DRIRE Rhône-Alpes, mai 2007.

Il s'est ainsi agi pour les services de l'Etat de relayer l'intérêt que pouvaient représenter les CLIC comme instrument d'information et de concertation dans le processus d'élaboration du PPRT⁸⁰. Concrètement, l'adoption de cette stratégie s'est traduite par deux choix tactiques.

En premier lieu, la DRIRE a réaffirmé la nécessité de calquer la mise en place des CLIC sur le phasage des PPRT, c'est-à-dire de constituer les CLIC à mesure que les réflexions sur les PPRT s'engageaient. L'idée sous-jacente des services de l'Etat consistait par cette mesure à pousser la préfecture à accélérer la procédure de création des CLIC et surtout à profiter de la mobilisation suscitée par les PPRT auprès des acteurs de la prévention des risques industriels pour lancer le CLIC dans de bonnes conditions. Il était nécessaire, selon les responsables de la DRIRE, de faire en sorte qu'il y ait d'emblée matière à discussion au sein des espaces des CLIC sur des sujets à « enjeux ».

D'autre part, la DRIRE a multiplié les prises de position pour inciter les CLIC à orienter dans un premier temps leurs activités sur l'actualité PPRT : communication autour du programme de révision des études de danger, présentation de la démarche PPRT, etc. Un point sur l'avancement des PPRT a ainsi été inscrit à l'ordre du jour des premières réunions des CLIC mis en place sur le territoire régional. Un film a même été commandé et réalisé par l'INERIS pour présenter la démarche PPRT. Les CLIC ont ainsi été décrits par les services de l'Etat comme les espaces légitimes de préparation aux discussions qui devront avoir lieu pour l'élaboration des PPRT. Ils doivent avant tout œuvrer à la familiarisation au vocabulaire spécifique, à la diffusion d'éléments d'information sur les nouvelles règles et principes d'élaboration des PPRT. C'est d'ailleurs ce choix politique qui explique en partie la nécessité pour les services de l'Etat de faire de l'objectif pédagogique une priorité des CLIC. Il n'existe, en effet, pour les services de l'Etat, pas d'entente possible sans une mise à niveau préalable de l'ensemble des participants, ni l'instauration d'un cadre commun d'échanges. A ce titre, il est important de veiller à ce que le CLIC fonctionne comme un outil pacificateur de situations qui auront à l'évidence une dimension conflictuelle. Néanmoins, on verra qu'au niveau local cette stratégie de calage des CLIC sur les PPRT ne s'est pas effectuée sans poser de problèmes. On peut même se demander dans quelle mesure elle n'a pas abouti à accélérer le retard pris du côté de l'élaboration des PPRT, les élus locaux se servant de l'instance du CLIC comme espace de blocage des discussions autour du PPRT. On pense par exemple ici au *veto* qu'a opposé le maire de Feyzin à la convocation de la deuxième réunion du CLIC de Feyzin en raison justement du calage des sujets débattus au sein du CLIC sur les enjeux du PPRT.

2.2.2. *Afficher la dimension pédagogique des CLIC comme priorité*

De la production de nouveaux outils (CD-Rom pédagogique sur les risques industriels, CD-Rom PPRT, site internet, bulletin périodique des CLIC « *Regards sur les risques* », lexique abécédaire) jusqu'aux registres de justification avancés, tout semble indiquer que les principales vertus du CLIC se situent avant tout pour les services de l'Etat sur le volet pédagogique : les CLIC font à la fois office d'outils pédagogiques et d'espaces où doivent s'inventer de nouveaux apprentissages autour de la question des risques industriels. Le champ lexical de la pédagogie abonde ainsi largement dans les propos des responsables de la DRIRE Rhône-Alpes et les supports de communication créés autour des CLIC. On parle de « *bonnes connaissances des risques encourus* », de la nécessité « *d'éduquer* », « *d'expliquer* », de « *faire preuve de pédagogie* », d'élaborer « *des articles pédagogiques* ». Le public est invité par de multiples interpellations à revêtir les habits de l'écolier, à se mettre dans une dynamique d'apprentissage :

⁸⁰ Cela d'autant plus que la définition des PPRT demeure assurément la priorité de l'inspection.

« DICRIM, POI, SDIS, ICPE... Mais quel est donc ce langage ?

C'est celui de la prévention des risques majeurs ! Connaître les termes communs, techniques et quelques sigles est important pour se comprendre, agir ensemble et mettre les mots justes sur des phénomènes suscitant parfois de fortes émotions. Alors, à vos tablettes ! »⁸¹

Le milieu scolaire est d'ailleurs explicitement désigné comme le « public cible » de nombreux supports de communication. La lettre d'informations sur les risques industriels majeurs en Rhône-Alpes parue en novembre 2006 y consacre par exemple l'ensemble de son dossier : « *A l'école, prévenons par tous les moyens* ».

Loin d'être considérée comme une simple lubie langagière ou encore comme le support lambda d'une stratégie de communication, l'importance accordée à cette dimension pédagogique des CLIC mérite selon nous une attention particulière. Elle semble, en effet, constituer la clé de voûte essentielle des registres de légitimation usés par les services de l'Etat pour justifier la création des CLIC sur le territoire de la région Rhône-Alpes. A ce titre, elle n'est ni anecdotique, ni accessoire, elle renseigne au contraire sur la manière dont est pensée et mise en œuvre la concertation autour des risques industriels. Trois objectifs largement imbriqués semblent ainsi se dégager derrière cette valorisation du registre pédagogique : favoriser l'acceptabilité des risques industriels, responsabiliser les acteurs et enfin délimiter les enjeux des sujets débattus. Sur ces trois points, le compte-rendu reproduit ci-dessous de la première réunion du comité éditorial de la lettre d'informations « *Regards sur le Risque* », dont l'objectif consiste justement à « *être le support d'information transversal* » des CLIC⁸², est plus qu'évocateur.

Lettre périodique d'informations sur les risques industriels majeurs en Rhône-Alpes – Définir les grands principes de la ligne éditoriale

La ligne éditoriale consiste dans l'ensemble des choix à faire pour la bonne concordance d'une publication à ses enjeux. Pour en poser les premiers jalons, ont été étudiés tour à tour :

a- L'objet de la communication : suppléer un manque d'information

La lettre est un vecteur officiel pour diffuser des messages, culturels et pédagogiques, concernant les risques industriels majeurs.

Il a été convenu que le support de communication des CLIC serait davantage le site internet que la lettre, même si cette dernière fera état de la création des CLIC et consacrera une rubrique à rendre compte de leurs missions et de leurs actions les plus significatives. Le partage de la culture du risque entre tous les acteurs concernés (exploitants et salariés des sites industriels à risques, collectivités territoriales, scolaires et riverains de ces sites) semble être l'enjeu premier de la lettre périodique. L'idée est donc de partager un vocabulaire commun, une culture commune.

b- L'émetteur : son positionnement et sa légitimité

L'émetteur de la lettre est collégial et regroupe le SPIRAL et le CIRIMI. Il faut cependant éviter que le support ne s'institutionnalise. En effet, le grand public ne connaît pas ces organes qui

⁸¹ Regards sur le Risque, Octobre 2005, n°1.

⁸² Le cahier des charges de la consultation pour la conception et la réalisation d'une lettre périodique d'information sur les risques industriels majeurs en Rhône-Alpes paru en avril 2005 précise que : « *La mise en place prochaine des CLIC créés dans le cadre de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, va nécessiter différents supports, d'une part pour diffuser une information transversale entre les CLIC et d'autre part, pour informer le public des travaux des CLIC. C'est dans ce contexte qu'est née l'idée d'une lettre périodique d'information sur les risques industriels de Rhône-Alpes visant un double objectif : constituer un état des lieux des risques industriels majeurs tout en montrant l'évolution de l'activité industrielle par rapport à ces risques majeurs ; être le support d'information transversale pour les CLIC* ».

devront lui être présentés. Il s'agit de communiquer vers les habitants sur les risques industriels majeurs dans le cadre de l'aménagement du territoire et de l'urbanisation.

La force de cette publication est de regrouper l'ensemble des acteurs, sociétés génératrices de pollutions et de risques, personnes qualifiées, membres de la société civile, qui peuvent témoigner de leurs expériences en matière de prise en compte des risques industriels (retour d'expérience).

c- Ses intentions : informer, sensibiliser, éduquer, rendre compte et dynamiser

L'intention pédagogique semble l'emporter. Il est important que chacun puisse y trouver quelque chose d'intéressant qui soit à sa portée. Il faut parvenir à :

- faire passer un message qui ne choque pas
- développer une culture commune
- communiquer sur les actions collectives réalisées dans un contexte où l'acceptation du risque recule
- faire partager ces efforts pour que les personnes se sentent impliquées.

Il faut également communiquer sur :

- les consignes de sécurité
- la nature des risques
- sa fréquence
- les différents sujets abordés doivent être concrets et montrer les évolutions et les progrès

Enfin, la responsabilisation des riverains est un objectif à atteindre ainsi que leur dynamisation qu'ils deviennent acteurs, sachent comment se procurer l'information sur les outils existants qui permettent de mieux connaître les risques et de s'en prémunir au mieux.

Pour attirer l'attention sur les cadres qui existent et pour élargir la réflexion, de rubriques doivent permettre de faire part des bonnes pratiques. Cela peut se faire aussi par l'exemplarité et le retour d'expérience⁸³.

Compte-rendu de la réunion du comité éditorial du jeudi 2 juin 2005

• Informer pour favoriser l'acceptabilité des risques

Un premier enjeu se dessine derrière l'utilisation récurrente du registre pédagogique, consistant avant tout à légitimer l'existence des entreprises à hauts risques industriels sur le territoire régional et surtout à montrer qu'elles font des choses pour réduire les risques, « à communiquer sur les actions collectives réalisées dans un contexte où l'acceptation des risques recule. » Comme le souligne cette représentante de l'agence EDEL, recrutée pour assister le SPIRAL dans sa mission de communication autour des CLIC : « *Il faut exposer avec pédagogie et progressivement l'intérêt de la présence des entreprises génératrices de risques sur leur territoire, les atouts économiques de leur activité, ce qu'on appelle l'intérêt général.*⁸⁴ » L'édito réalisé par Claude Chavanne, un des dirigeants de l'usine Arkema de Saint-Fons, membre du groupe « SPIRAL risques », illustre lui aussi bien cette dimension :

« Les industries à risques sont souvent perçues comme des sources de nuisances malgré leur rôle essentiel dans l'économie locale et dans la fabrication de produits nécessaires à notre vie quotidienne. Aussi, les industriels souhaitent développer un large dialogue sur les risques associés à leurs activités. »

Ouverts sur les riverains, les écoles, les collectivités locales et les médias, les industriels communiquent aujourd'hui d'une manière volontaire, bien au-delà de leurs obligations

⁸³ Compte-rendu de la réunion du comité éditorial du jeudi 2 juin 2005. APORA – Cité des entreprises 60 avenue Mermoz – 69008 Lyon.

⁸⁴ Entretien avec la responsable de l'agence Edel, avril 2007.

réglementaires, en présentant la nature de leurs risques ainsi que les dispositions mises en œuvre pour les maîtriser et les réduire.

Soucieux de partager leurs problématiques, ils participent également à des instances de concertation qui impliquent aussi bien les administrations, les collectivités que les associations d'habitants ou de protection de la nature. L'enjeu est bien de prendre le temps de donner aux riverains les éléments d'information pour comprendre et réagir au mieux en cas d'accident. Regards sur le Risque est une lettre d'information née de ce désir de communiquer ensemble et régulièrement pour favoriser le partage d'une culture de la prévention du risque.⁸⁵ »

Dans ce cadre, il s'agit d'informer le public des « bonnes pratiques » menées par ces industries mais également par les collectivités locales. Cet enjeu est d'ailleurs explicitement indiqué dans le cahier des charges défini lors de la consultation publique lancée pour recruter le prestataire chargé de concevoir la lettre d'informations sur les risques majeurs :

« La lettre périodique devra, à travers une partie des articles, montrer deux types d'évolution :

- l'évolution des installations industrielles en termes de dangers, de risques, de mesures de prévention (réductions à la source, barrières de sécurité, facteur humain...), montrer notamment ce qui a été supprimé et ce qui a été ajouté au fil des ans, décliné soit par entreprise, soit par bassin.

- l'évolution de l'approche communale dans le domaine des risques majeurs, à décliner par commune ou par bassin ; montrer notamment des initiatives exemplaires de prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme. »⁸⁶

Dans cette perspective, faire preuve de pédagogie, expliquer et éduquer les citoyens visent à informer des actions entreprises sur les sites dans un objectif principal de communication. Mais l'intérêt du registre pédagogique ne s'arrête pas là, il permet également de rendre compte et de faire comprendre aux riverains les contraintes qui pèsent sur les industriels mais aussi sur l'Etat dans la gestion de ces risques industriels. Il renforce par la même occasion l'argumentaire visant à favoriser l'acceptabilité de ces risques. C'est d'ailleurs sur cet aspect que ce responsable de la DRIRE situe l'essentiel de ses attentes vis-à-vis des CLIC :

« Mes attentes, c'est qu'il y ait un vrai échange entre les exploitants et les riverains. De manière à ce qu'il y ait une meilleure compréhension des problèmes des uns par les autres, des attentes des uns et des attentes des autres (...) Pour un industriel, c'est de prendre en compte les attentes des gens, voilà. Et puis, pour les riverains, c'est aussi de prendre en compte et de comprendre les difficultés des industriels. Comprendre qu'on ne peut pas tout faire, qu'il y a des seuils qu'il n'est pas possible de dépasser, pour des raisons techniques voire financières. Et essayer de faire en sorte que tout ça vive, comment dire, en harmonie, en acceptation l'un de l'autre. Une sorte d'équilibre. »⁸⁷

Enfin, le recours au registre pédagogique souligne qu'il ne s'agit pas dans ces nouveaux espaces d'information et de concertation de susciter à proprement parler un débat. A ce titre, les CLIC, tels que décrits et présentés dans ces supports de communication, se distinguent largement des « forums hybrides » analysés par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick

⁸⁵ Regards sur le Risque, Octobre 2005, n°1, p. 1.

⁸⁶ Consultation pour la conception et la réalisation d'une lettre périodique d'information sur les risques industriels majeurs en Rhône-Alpes, Cahier des charges, avril 2005.

⁸⁷ Extrait d'entretien, DRIRE Rhône-Alpes, Lyon, mai 2007.

Barthe dans la mesure où ils ne s'inscrivent pas dans une perspective de résolution de controverse⁸⁸. Comme le rappelle la page Internet consacrée aux CLIC, « *le CLIC c'est un lieu où l'on pose des questions et où l'on reçoit des réponses* ». Les participants, en particulier les riverains, sont ainsi avant tout sommés de rester dans une dynamique d'apprentissage qui ne leur permet pas d'interagir sur le contenu de l'enseignement dispensé.

- **Délimiter les enjeux des thématiques discutées**

Au delà de l'intérêt que peut représenter le recours à la dimension pédagogique pour favoriser l'acceptabilité des risques, on souhaiterait maintenant insister sur la possibilité de contrôle qu'offre cette rhétorique. Comme on l'a indiqué précédemment, derrière la référence au pédagogique se joue la possibilité de faire endosser aux riverains le statut « d'élèves » ou tout du moins de personne dont on doit former l'esprit. Face à ce statut « d'écoliers », les acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels apparaissent alors comme le corps enseignant légitime, c'est-à-dire celui qui dispose du savoir et surtout des compétences pour le dispenser. A ce titre, ce sont eux qui sont chargés de délimiter le contenu de l'enseignement, de définir les priorités et, par la même occasion, d'évacuer certains sujets de la discussion. C'est ainsi à eux que revient la possibilité d'expliquer les principes de cette « culture commune » du risque tant évoquée dans les supports de communication ; « culture commune » qui, on le verra, semble davantage postulée que réellement travaillée au sein des CLIC.

- **L'idée de responsabilisation des acteurs des risques industriels**

Enfin, on voudrait insister sur un dernier enjeu associé à cette rhétorique de la pédagogie, à savoir le lien étroit qu'elle entretient avec l'idée de responsabilisation. L'ensemble des supports de communication créés autour des CLIC, et plus généralement de la thématique des risques industriels, insiste, en effet, sur la nécessité de rendre les riverains « *acteurs* ». Les invectives sont nombreuses : « *Informons-nous, c'est notre droit* »⁸⁹, « *il faut que les riverains sortent de ce rôle passif dans lequel ils sont trop souvent* »⁹⁰. Cependant, à y regarder de plus près, la nécessité de « rendre acteur » semble largement s'éloigner du registre de l'action et de l'interpellation. Si le riverain est sommé d'être acteur, c'est davantage pour pouvoir prendre ses responsabilités, comme en témoigne la présentation des CLIC faites dans la lettre d'information « *Regards sur le risque* » n°3 retranscrite ci-dessous :

« Des lieux de concertation pour plus de transparence »

*Depuis 2003, des lieux d'échanges, de concertation se mettent en place, les CLIC, afin que les dirigeants d'industries, leurs salariés, les élus des communes concernées, les associations de riverains et les services de l'Etat puissent traiter ces questions ensemble. Tandis que les industriels évoquent les efforts réalisés pour réduire le risque à la source, d'autres acteurs font état de leurs inquiétudes et de leurs attentes. Ces instances de concertation permettent de développer une approche des situations vécues qui se veut sincère et productive. C'est un moyen pour tous les acteurs de prendre leurs responsabilités afin, dans la mesure du possible, d'éviter les catastrophes. »*⁹¹

⁸⁸ Voir à ce sujet Callon (M), Lascoumes (P), Barthe (Y), *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001.

⁸⁹ Lettre d'information sur les risques industriels majeurs, *Regards sur le Risque*, n°2.

⁹⁰ Extrait d'entretien, secrétaire permanent du SPIRAL, Lyon, mai 2007.

⁹¹ Lettre d'informations *Regards sur le Risque*, n°2.

Ainsi, la référence à la participation des riverains au sein de ces nouveaux dispositifs de concertation que constituent les CLIC semble être mêlée à une conception libérale faisant largement appel à la notion de responsabilité individuelle. A cet égard, la dimension « concertation » telle qu'elle est véhiculée dans ces espaces semble avant tout être comprise dans sa dimension gestionnaire, d'amélioration de l'efficacité publique plus que dans une logique de participation aux processus même de décision. Dans cette perspective, les CLIC ne semblent pas déroger aux règles de fonctionnement d'autres espaces de concertation mis en place dans le cadre d'autres domaines d'actions publiques⁹².

2.2.3. Des CLIC pour informer mais quelle information ?

Les observations réalisées au sein du groupe « SPIRAL risques » soulignent à quel point les discussions buttent régulièrement sur la question de la nature de l'information mise à disposition des CLIC et diffusée dans ces espaces. Ce sont avant tout les problèmes de confidentialité et du niveau de précision des débats au sein des CLIC qui sont sujets à controverse. Comme le rappelle le document bilan d'application de la circulaire du 12 juillet 2002 relative à la constitution des CLIC expérimentaux : l'enjeu consiste à « concilier les objectifs d'information du CLIC avec les objectifs de confidentialité des industriels au niveau des différents procédés et des objectifs commerciaux face à un marché fortement concurrentiel ». Dans cette perspective, il faut « être attentif à l'interprétation des débats qui pourrait être faite à l'extérieur par les populations concernées », c'est-à-dire aux risques de déformation des propos et d'interprétations alarmistes⁹³.

Sur cette question, deux lignes semblent clairement s'opposer au sein des services de l'Etat comme le suggère les compte-rendu des réunions du SPIRAL risques suivants. D'un côté, la préfecture (assistée des industriels) invoque la nécessité d'un contrôle strict de l'information, au nom par exemple d'une vigilance vis-à-vis des actes terroristes ou encore du respect des secrets de fabrication des entreprises. De l'autre, les responsables de la DRIRE envisagent eux davantage l'intérêt d'une transparence totale et la mise à disposition de toutes les informations disponibles.

« Contrôle » versus « transparence » de l'information (morceaux choisis)

Réunion du SPIRAL du 31 mai 2005

Au cours de cette réunion, un représentant de la préfecture souhaite revenir sur le contenu de l'information qui sera mise à disposition du public. Il indique que le préfet s'est clairement positionné « contre le MEDD », s'agissant par exemple de la publication des études de dangers sur internet. Il invoque deux raisons principales : la sécurité, par rapport aux risques d'attentat terroriste, et la préservation du secret vis-à-vis de l'intelligence économique. Le problème se pose selon lui de la même manière concernant le fonctionnement des CLIC. Des problèmes de confidentialité peuvent également être posés. Compte tenu de la position du préfet sur cette question, il pense « qu'il y a lieu d'être vigilant sur ce qui va être publié ».

Un représentant de la DRIRE pense que cela peut-être débattu dans le cadre du CLIC.

Le représentant de la préfecture estime que cela nécessite déjà de demander une obligation de réserve aux membres du CLIC.

⁹² On pense notamment au cas de la politique de la ville. Voir entre autres à ce sujet, Tissot S., *Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie d'action publique*, thèse de doctorat de sociologie, Paris, 2002 ; Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., « La démocratie participative, un nouveau paradigme d'action publique ? », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005, p. 9-48 ; Nonjon Magali, *Quand la démocratie se professionnalise... Enquête sur les experts de la participation*, thèse de doctorat de science politique, Lille 2, 2006.

⁹³ Bilan d'application de la circulation du 12 juillet 2002 relative à la constitution des CLIC expérimentaux, document MEDD.

Le représentant de la DRIRE : « c'est possible de l'inclure dans l'arrêté réglementant le CLIC ».

Un représentant du GICCRA demande qui validera les informations mises en ligne.

Le secrétaire du SPIRAL répond que la question de la validation des informations diffusées pourrait faire l'objet d'un groupe de travail spécifique.

Le représentant du GICCRA pense qu'il faut faire très attention parce que « parfois, on est surpris de ce qui est publié ».

Le secrétaire dit qu'on peut très bien imaginer de ne mettre en ligne que des extraits de compte-rendu. « Ça ne me dérange absolument pas », ajoute-t-il.

Réunion du SPIRAL du 5 juillet 2007

A l'occasion d'un point d'information sur le site Internet des CLIC, une représentante de la Maison de la chimie pose à nouveau la question de la confidentialité et demande à la DRIRE de rester vigilante sur la nature des informations mises en ligne.

Un représentant du GICCRA ajoute qu'il faut effectivement faire très attention, parce que le but du jeu n'est pas de donner de mauvaises idées aux gens, ce qui est souvent le cas quand on parle de risque. Selon lui, il ne faudrait surtout pas donner au public la clé pour « entrer là où ça fait mal », c'est-à-dire mettre à disposition du public des informations qui pourraient être utilisées pour mettre en cause les industriels. Il demande donc que le contenu des documents mis en ligne fasse l'objet d'une validation collective.

Une représentante de la préfecture appuie la demande des industriels en distinguant ce qui relève de la procédure normale de mise à disposition d'informations faisant suite à une demande écrite, « dans mon bureau, avec quelqu'un que je vois », et de la diffusion d'informations sur internet, qui peuvent être consultées par n'importe qui, par des gens qu'on ne connaît pas.

Le représentant du GICCRA rappelle à ce moment précis de la discussion un épisode de 2001 au cours duquel des « individus bizarres » ont été aperçus rôdant autour de sites industriels du couloir de la chimie, ce qui avait conduit les industriels du secteur à demander au préfet de mettre à disposition des entreprises une compagnie de CRS pour effectuer une surveillance des sites.

La représentante de la préfecture évoque aussi les difficultés de communiquer (sic) à un moment de discussion où rien n'est vraiment stabilisé (faisant référence à la procédure d'élaboration du PPRT en cours).

Le représentant du GICCRA revient à son argumentaire, pour dire que dès qu'un espace de discussion est ouvert, le public cherche immédiatement à tirer les fils (« ça ne loupe jamais », dit-il) et à remonter l'information pour en savoir plus (« l'information appelle l'information »). Il demande donc que le SPIRAL veille à ce que les informations mises en ligne ne menacent pas les principes de confidentialité et de propriété industrielle.

Sources : extrait des carnets de terrain

Ce débat sur le contenu de l'information délivrée, loin d'être aujourd'hui totalement tranché⁹⁴, va susciter, on va le voir, de nombreuses confusions au niveau local. On pense notamment à la manière dont les riverains vont relayer (ou se voir imposer) cette « culture du secret » et ainsi participer peut-être malgré eux au processus de délégitimation des CLIC comme instance d'échanges d'information et de concertation.

⁹⁴ Même si les comptes-rendus exposés précédemment laissent suggérer que la position de la préfecture et des industriels demeure dominante.

3. Les exploitants : entre présence et participation, tout reste à faire

S'intéresser au collège des exploitants du CLIC de Feyzin suppose de comprendre quelles sont les spécificités de la situation étudiée, le contexte dans lequel ils se sont construits une vision et des attentes à l'égard de ce dispositif, et le vécu de la première réunion, la seule ayant eu lieu à ce jour. Enfin, le processus d'élaboration progressive et d'appropriation du CLIC ne peut se concevoir sans prendre en compte un autre espace de concertation qui est en train d'être mis en œuvre parallèlement par Total et la commune de Feyzin : La Conférence riveraine.

3.1- Des membres du CLIC qui se sont imposés « naturellement »

Dans les esprits, le CLIC étudié reste le CLIC « de Feyzin », se rattachant ainsi au territoire qu'il occupe et à sa spécificité. Il n'en reste pas moins qu'il est lié à deux sites industriels particuliers : la raffinerie de Total et le site de stockage et d'embouteillage de Rhône Gaz. Ces sites présentent des similitudes liées non seulement à leur classement ICPE⁹⁵ – et donc aux législations qu'ils doivent respecter –, mais également aux contraintes auxquelles ils devront faire face en matière de risques, celles liées à la spécificité du territoire sur lequel ils sont implantées, alliant prise en compte d'une zone urbanisée et proximité d'une autoroute. Ils partagent un même périmètre de danger, les mesures qu'ils ont à prendre et les scénarii de danger qu'ils ont à considérer les placent tous les deux devant deux gros problèmes, présentés comme insolubles par nos interlocuteurs : le BLEVE⁹⁶ et l'UVCE⁹⁷

Cependant, le collège des exploitants du CLIC de Feyzin offre aussi de la diversité. Les profils de ces entreprises comportent des différences dans la filière à laquelle ils appartiennent (pétrochimie et gaz), dans leur avenir commercial (la situation du marché des bouteilles de gaz semble de plus en plus concurrentielle avec l'arrivée des grandes surfaces et une consommation domestique qui diminue) et dans leur taille (tandis que la raffinerie emploie environ 400 personnes, Rhône Gaz compte une quarantaine de salariés).

Ces deux entreprises, installées depuis les années 1960, ont progressivement forgé des relations professionnelles et ont acquis des habitudes de travail en commun, notamment au travers d'actions mises en œuvre pour gérer le risque⁹⁸. Ces relations particulières conduisent le dirigeant de Rhône Gaz à considérer la raffinerie comme le « *grand frère* » de son entreprise. Tandis qu'un responsable de Total considère que « *ce sont des gens avec qui on peut travailler !* » et évoque des problèmes de pollution des sols traités conjointement⁹⁹. Cette situation satisfait les dirigeants industriels qui revendiquent « *une culture et une écoute communes* ». Mais elle semble profiter à Rhône Gaz dont le responsable déclare : « *on a la chance justement d'être un peu collé à la raffinerie, ce qui fait qu'on est dans la même problématique. Et on ne dit pas : tiens il faut fermer Rhône-Gaz qui est tout petit. Parce que de toute façon, si on nous enlève, on ne gagnera quasiment rien au niveau des zones. Donc du coup, on n'a pas l'impression d'avoir tout le monde contre nous* ». Enfin, ces relations ne sont pas uniquement des relations de bon voisinage, elles sont aussi commerciales. Ce qui nous est expliqué de manière annexe : « *d'une part, on est un petit peu associé à l'activité de la*

⁹⁵ Installations classées pour la protection de l'environnement.

⁹⁶ L'explosion d'une capacité de gaz, consécutif à un échauffement.

⁹⁷ L'explosion d'un nuage de gaz.

⁹⁸ Par exemple, ils peuvent mutualiser certains moyens comme ceux alloués à la lutte contre l'incendie.

⁹⁹ A l'inverse, plusieurs responsables de Total ont souligné le peu de contact (sinon au Medef) qu'ils entretiennent avec des usines pourtant proches, celles de Pierre-Bénite et de Saint-Fons.

raffinerie, parce qu'on assure un débouché pour la raffinerie. Donc la raffinerie est contente qu'on existe. Et nous ... enfin les actionnaires de Rhône gaz sont contents. Ils ne sont pas venus là par hasard. Ils sont venus parce qu'il y avait un approvisionnement et donc tout ça est assez cohérent. C'est cohérent et ça fonctionne plutôt bien ».

Qualifier ce collège implique donc la prise en compte de cette dissymétrie « intégrée » qui caractérise la situation étudiée, mais surtout qui explique en partie les manières dont se font les choix et se construisent les participations des exploitants au dispositif.

3.1.1. Un partage simple du collège

Alors que les collèges et le nombre de membres par collège – la liste étant nominative – ont parfois suscité des interrogations, des inquiétudes ou des revendications, la désignation des membres du collège « exploitants » s'est faite sans discussion à Feyzin. Compte tenu de la dissymétrie existante entre les deux sites et des relations antérieurement nouées, c'est Total qui a pris l'initiative en proposant deux sièges à Rhône Gaz. Le directeur de la grande entreprise en fait le récit suivant : « moi j'ai appelé le patron de Rhône-Gaz, et puis j'ai dit : "on est quand même plus gros que vous, donc on va être plus nombreux, donc on va mettre deux tiers, un tiers" ». Il souligne ainsi le peu d'enjeux que recouvre la participation dans cette instance, en ajoutant : « un quart et trois quarts, ce n'est pas simple pour 6 membres ! ». Au regard de la taille de Rhône Gaz, son responsable se dit satisfait de cette proposition : « Trois, je n'aurai pas pu ! », son entreprise ne disposant pas des ressources en personnel suffisantes pour déléguer trois personnes dans l'instance¹⁰⁰.

3.1.2. Les choix respectifs des deux entreprises

L'examen des choix effectués par les deux entreprises pour désigner les personnels qui les représentent dans le CLIC nous informe sur les manières dont ces entreprises comptent investir le dispositif ou simplement nous indique les ressources qu'elles peuvent ou consentent allouer à ce type de démarche.

- Total : un choix technique et tourné vers l'extérieur

C'est ainsi que les membres de Total pour le CLIC sont : le directeur, le secrétaire général, chargé d'activités transversales dont la stratégie de communication de la raffinerie et la sûreté du site, le responsable du département environnement, sécurité, inspection et qualité (ESIQ) qui est considéré comme le spécialiste des PPRT¹⁰¹ et enfin, une personne du service sécurité. Des arbitrages ont été faits parmi de potentiels participants, dans une entreprise qui dispose des ressources nécessaires pour réaliser un choix.

Si le groupe Total lie maîtrise des risques technologiques et renforcement de la sécurité du personnel¹⁰², il n'en reste pas moins que le directeur adjoint, pourtant président du CHSCT et chargé de la sécurité interne, est absent du CLIC tandis que le département ESIQ est doublement présent. Par contre, ce choix conforte la volonté de Total d'améliorer sa communication externe et de se doter d'une image qui allie compétences techniques et souci de communiquer avec l'extérieur afin d'améliorer son image. En effet, l'image du groupe est très dégradée en France, après le naufrage de l'Erika – le procès ayant eu lieu cette année – et l'accident d'AZF, ce qui n'est pas le cas localement dans la Vallée de la Chimie.

¹⁰⁰En effet, Rhône Gaz dispose de trois cadres : un chef de centre, un qualityicien et un comptable.

¹⁰¹ Le directeur nous le présentera d'ailleurs ainsi : « c'est lui dans le détail technique qui est le meilleur pour répondre ».

¹⁰² Duval (D.), « La politique d'analyse des risques technologiques du groupe Total : harmoniser les méthodes pour renforcer la performance », *Contrôle*, n° 168, 2006, p. 112.

Enfin, ce choix, et les attributions plus spécifiques du secrétaire général – chargé de « *tout ce qui est sociétal* »¹⁰³ mais aussi correspondant développement durable¹⁰⁴ pour le siège –, s'accorde avec la politique de communication du groupe qui revendique « *une responsabilité sociétale et environnementale* »¹⁰⁵.

- Rhône Gaz : des ressources pas toujours locales

Le cas de Rhône Gaz procède d'une autre logique. Cette entreprise, filiale d'Antargaz et de Primagaz, ne dispose pas des ressources nécessaires à un recrutement au local, comme le suggère l'esprit de la loi. Le responsable de centre, chargé en autres choses « *d'animer et d'entretenir le réseau local* », a donc été amené à recourir aux compétences de Primagaz, qui assure conventionnellement l'assistance technique de Rhône Gaz et dans ce cadre, se charge des études de danger et des discussions sur le PPRT. C'est ainsi que le chef de projets industriels, département Hygiène, Sécurité, Environnement de Primagaz, basé à Saint-Pierredes-Corps (37), est membre du CLIC de Feyzin – comme d'une dizaine d'autres relevant de filiales.

On peut donc dire que le territoire sur lequel s'appuie le CLIC de Feyzin est particulier à bien des égards. Non seulement par la configuration du territoire, la dissymétrie des entreprises concernées, mais également par les événements qui y ont eu lieu. Les choix effectués par les entreprises montrent que cette assemblée est conçue comme un lieu réglementaire – ce qui explique la participation des principaux responsables – mais aussi comme une « scène » sur laquelle il sera possible de « *présenter les actions en matière de sécurité* ». En outre, ce dispositif conduit les exploitants à mobiliser des compétences techniques pointues. Cette nécessité technique ne peut se comprendre que par les liens étroits qu'entretient le CLIC avec le PPRT.

3.2. Le CLIC, indissociable du PPRT

Si la demande d'entretien s'est faite autour d'une question unique, celle du CLIC, nos interlocuteurs semblaient dubitatifs quant aux réponses qu'ils pouvaient apporter à nos éventuelles questions. L'un d'entre eux résume parfaitement cette attitude en début d'entretien : « *Moi j'ai du mal à en dire quelque chose aujourd'hui. Parce qu'on n'a rien vu* ». Mais peu à peu un lien s'est fait spontanément dans la discussion et les a renvoyés au PPRT et aux incertitudes et difficultés qu'ils perçoivent à ce sujet. Ainsi, l'unique réunion du CLIC et le lien législatif unissant PPRT et CLIC entretiennent un flou entre une démarche lourde d'enjeux pour les exploitants et mobilisant des ressources pour leur entreprise et un dispositif qui n'a pourtant fonctionné qu'une fois mais qui place au cœur de ses attributions de donner un avis sur le PPRT. Comprendre les positions et les attentes des exploitants vis-à-vis du CLIC suppose donc de faire un détour par leurs manières de concevoir les risques liés à leurs activités ainsi que les mesures qu'ils prennent pour les réduire. Ce détour passe également par le PPRT, envisagé comme une procédure en cours, jugée trop exigeante à leur égard et imposée par l'Etat.

¹⁰³ Fonction qu'il résume en affirmant : « *Notre durabilité, elle est plutôt à travailler vers l'extérieur* ».

¹⁰⁴ Créée en 2005, cette fonction est récente et concerne toutes les raffineries. Le correspondant pour Feyzin définit cette attribution comme : « *c'est faire en sorte que notre acceptabilité, vis-à-vis de l'extérieur, dure le plus longtemps possible. Donc c'est améliorer notre acceptabilité, vis-à-vis de l'extérieur* ».

¹⁰⁵ <http://www.total.com/>

3.2.1. Des industriels qui prennent des mesures pour réduire les risques

Les industriels considèrent qu'ils prennent en compte les risques et qu'ils prennent des mesures pour les réduire ou les maîtriser. S'ils précisent que le risque zéro n'existe pas, ils considèrent que cette démarche est constitutive de leur activité industrielle et que l'arrêt de leurs installations en raison d'événements non prévus survenant sur leurs installations a un coût et relève d'une mauvaise gestion. Des investissements pour accroître la sécurité sont prévus dans les entreprises et les industriels posent la question de la sécurité comme une préoccupation commune à tous. La position de Patrick Guérard, directeur de la raffinerie résume nombre de propos entendus : « *Ce qu'on veut, nous, c'est que les scénarii qu'on avait, qu'on évoque dans nos études de dangers, qui vont servir à définir les périmètres d'étude et le PPRT, que ces scénarii n'arrivent pas. C'est ça la prise en compte du risque !* ». Selon lui, les risques doivent être pris en compte à trois niveaux : dans la conception des unités – même si la raffinerie date de 1964, il peut arriver qu'une nouvelle unité soit construite, comme actuellement –, l'inspection et les procédures mises en œuvres. Cette position est aussi soutenue par son homologue de Rhône Gaz qui s'insurge à propos des contraintes liées à la réglementation sur les risques : « *souvent les mesures de sécurité, elles sont portées par l'industriel lui-même. Par du retour d'expérience, par des choses comme ça. On n'attend pas que ce soit imposé par la réglementation pour mettre en œuvre des investissements de sécurité.* »

Compte tenu de cette position, s'est engagé avec la DRIRE un dialogue de sourds dans lequel l'Etat traite d'acceptabilité des risques tandis que les industriels voudraient négocier l'acceptabilité des mesures à prendre. Car pour ces derniers deux paramètres président à leurs actions : trouver le bon compromis entre la sécurité et la fiabilité de l'unité – considérant que si l'on multiplie les mesures de sécurité, on risque de multiplier les pannes – et surtout préserver une rentabilité de l'installation.

3.2.2. Le PPRT : un préalable pour comprendre les attitudes des industriels vis-à-vis du CLIC

Le PPRT de Feyzin occupe une place particulière dans la toute nouvelle histoire de ce dispositif, puisqu'il est l'un des pilotes en la matière. C'est ainsi que participant aux 8èmes rencontres de Fos, Patrick Guérard souligne que « *Total aurait pu attendre pour travailler sur le site de Feyzin* » et se targue de la précocité de la démarche : « *La commune de Feyzin et les communes environnantes sont certainement, dans la région Rhône-Alpes, les premières à disposer d'un PPRT officiellement défini par le Préfet* »¹⁰⁶.

Mais cette phase d'euphorie de la part des industriels se combine désormais à des désillusions. Lors de nos rencontres, les industriels venaient de rendre les études de danger qui vont permettre à la DRIRE de calculer les zones d'aléas technologiques. Ils étaient donc à même d'évaluer les moyens nécessaires à la mise en œuvre du PPRT. Ils étaient cependant dans l'incertitude, selon eux, quant à la suite de cette procédure, à ses conséquences et surtout aux marges de manœuvre dont ils disposeraient pour négocier les zonages fixés par la DRIRE et les actions qu'ils auront à mettre en œuvre. Des groupes de travail fonctionnent, mais ils espèrent pouvoir faire évoluer les demandes qui leur sont faites.

S'ils avaient mis quelques espoirs dans le PPRT et dans le changement de philosophie qu'il suggère, après les premières discussions avec la DRIRE, ils avouent leur déception. En soulevant les problèmes des seuils ou d'absence de négociation des probabilités, certains exploitants remettent en cause un changement qu'ils avaient pourtant souhaité. C'est ce qu'explique l'un d'entre eux : « *J'attendais davantage* (du passage d'une philosophie

¹⁰⁶ Actes des 8èmes rencontres de Fos-sur-Mer, les 28-29 septembre 2006, organisées par le Réseau Idéal, Ouest Provence, Fos-sur-Mer et les éco-maires : *Politiques de prévention des risques industriels et pratique du dialogue social*, p. 45.

déterministe à une philosophie probabiliste). *Il reste beaucoup de déterminisme* ». Certains scénarii attirent davantage la critique et ils concernent au premier chef les entreprises du CLIC de Feyzin : « *Le scénario BLEVE devrait être exclu du PPRT, or aujourd'hui on nous dit que ça en fait partie* ». Ils développent alors sur la faible probabilité de survenue d'un tel accident : « *C'est bête de dire que ça n'arrivera jamais. Mais quand c'est arrivé, c'est dans d'autres pays et avec d'autres technologies !* »

A en croire les exploitants, les solutions à tous les scénarii ne sont pas envisageables, en particulier parce que ce sont des solutions très onéreuses ou qu'aucune solution n'est possible ou connue, « *des solutions qui font que c'est beaucoup plus compliqué et qu'on n'a pas réussi jusqu'à présent à trouver une solution... économiquement viable. Donc, on attend !* ». Contraints par la réglementation, ils semblent malgré tout prêts à engager un rapport de force avec l'Etat, allant jusqu'à la menace de fermeture. Cependant, la taille de l'entreprise ou la nature des activités ne leur permet pas toujours de pouvoir le faire. Ce que dit en substance l'un de mes interlocuteurs : « *Le GPL est un vilain petit canard, car il n'est pas générateur d'emplois* ».

Pour nos interlocuteurs, l'enjeu est financier. Ainsi ils dénoncent un certain nombre d'incertitudes qui affectent leurs activités. Ils s'interrogent d'abord sur la taille des zones de danger, car leur principal souci « *est quand même de faire en sorte que le périmètre soit le plus petit possible* », mais aussi sur les moyens à mettre en œuvre pour la sécurité des populations. Ensuite, s'ils savent que le financement sera tripartite, ils ignorent aujourd'hui la proportion qui va leur incomber et redoutent une participation très importante. Enfin, ils ont tellement le sentiment d'être harcelés par la réglementation qu'ils anticipent de nouvelles pressions. Ce que résume l'un d'entre eux : « *Quand je vous aurai apporté mes garanties, qu'allez-vous nous demander ?* ».

Dans ce contexte, l'entretien sert d'espace de paroles à destination de notre commanditaire – l'Etat via le MEDD, selon nos interlocuteurs. Les dirigeants de ces entreprises forcent le trait pour expliquer leur position, notamment lorsqu'ils avancent que l'une des alternatives aux lourdes contraintes imposées par l'Etat via le PPRT est la fermeture des sites.

La montée des préoccupations environnementales dans les sociétés occidentales est relativement récente. On peut ainsi considérer que les premières manifestations de ces préoccupations sont incarnées par les luttes anti-nucléaires dans les années 1970¹⁰⁷. Cependant, les réglementations sont plus tardives. En matière de risques industriels, comme dans bien d'autres domaines, les changements législatifs vont généralement être initiés par un accident ou une catastrophe, comme par exemple, ceux de Feyzin, de Seveso ou d'AZF. Les exploitants s'accordent sur cette nécessaire prise en compte de « l'environnement » et avancent que « *peut-être avant, il y a 20 ou 30 ans, il n'y avait pas assez d'exigences* ». Cependant désormais, ils évoquent la « *sévérité réglementaire qui met en cause notre existence* » ou avouent : « *Moi j'ai ce sentiment d'être agressé en permanence par l'évolution de ces textes* ». Les exploitants sont unanimes pour dénoncer le nombre de textes réglementaires, la rapidité avec laquelle ils voient le jour et le peu de marge de manœuvre dont ils disposent pour mettre en place des mesures. « *Les choses sont relativement verrouillées en amont* », dit l'un d'entre eux.

Comme nous venons de l'évoquer, pour les industriels, le PPRT, qui aurait pu les satisfaire puisqu'il minore la place de l'accident majeur, devient au fil du temps synonyme de contraintes et de pressions de l'Etat¹⁰⁸. Or, ce PPRT qui conduit à des relations tendues avec

¹⁰⁷ Marc Abélès date d'ailleurs le début du mouvement écologique à cette période. Cf. Abélès (M) (dir.), *Le défi écologique*, 1993, Paris, La Découverte.

¹⁰⁸ Duval Denis, *op. cit.*

l'Etat, et dont les industriels font actuellement l'expérience, modèle en grande partie les manières dont peut être envisagé le CLIC et les (non) attentes qu'il suscite chez les exploitants.

3.3. Le CLIC, un « cadre réglementaire », sans enjeux, qui pourrait offrir des opportunités

De manière générale, les exploitants ont peu de chose à dire sur le CLIC. En réitérant notre question, nous avons obtenu des réponses relativement vagues, comme celle-ci : « *Je suis globalement favorable au niveau national car il y a des sites qui sont conflictuels. Le CLIC permet de mettre tout le monde autour de la table, avec un même niveau d'information* ». Mais cette affirmation est tempérée par une autre, qui montre le peu d'enjeux que voient les exploitants dans ce dispositif : « *ça ne va pas être un vrai espace d'échanges. Avec les riverains* ». Et l'état d'esprit dans lequel ils vont aborder la seconde réunion. L'un d'entre eux, celui qui peut comparer en participant à d'autres dispositifs similaires, lui trouve un intérêt : le CLIC de Feyzin est « *un CLIC assez avancé* ».

Ce peu d'enthousiasme spontané oblige à se poser la question des attentes qu'ils ont à l'égard des autres acteurs de cette instance et celle de la manière dont ils ont vu la première réunion et envisagent la seconde.

3.3.1. Des rôles précis dévolus à chacun

Il ne peut pas être dit que le CLIC de Feyzin renouvelle les interlocuteurs en matière de risque, même si de nouveaux entrants ont été intégrés formellement à ce dispositif réglementaire de gestion des risques. Les liens qui unissent les collègues ne sont pas forcément des habitudes communes de travail. Il s'agit plutôt d'un réseau d'interconnaissances et il est parfois difficile de déterminer la teneur de cette interconnaissance. Ainsi, tous les exploitants rencontrés affirment avoir, sur ce territoire de Feyzin, de bonnes relations avec les différents interlocuteurs. « *Ici, le contexte est assez sain* », dit l'un d'entre eux et les membres du CLIC sont généralement présentés comme connus. Cependant, en y regardant d'un peu plus près, ces relations se réduisent souvent à celles mises en place avec la mairie de Feyzin, au travers des différentes actions qu'elle a initiées en matière de risques industriels.

• Un espace dominé par l'Etat

Si les exploitants reconnaissent la fonction principale de l'Etat à leur égard (« *Nous contrôler, nous autoriser à exploiter, nous inspecter sur l'application des réglementations* ») et se soumettent à la réglementation, ils ont malgré tout le sentiment que le CLIC est un espace où il leur faudrait adopter une autre attitude, ce qui leur paraît impossible : « *À travers le CLIC, l'autorité continue d'être l'autorité. Tout d'un coup, on ne se tape pas sur l'épaule parce qu'on est en CLIC* ». Imprégnés de leur expérience PPRT, ils voient là un prolongement des relations qu'ils y ont nouées. Certaines actions de la DRIRE contribuent à renforcer ce sentiment que cette instance est « *cornaquée par l'Etat* ». Par exemple, la supervision qu'elle a faite des présentations que devaient faire les industriels a été relativement mal vécue. Le fait que la première version du Power Point soumis soit jugée « trop commerciale » et pas suffisamment « maîtrise des risques » est analysé comme une négation de l'intérêt économique de l'existence de l'entreprise. Cette mainmise de l'Etat sur le dispositif est résumée dans la vision de l'un d'eux : « *Dans l'avion CLIC, il y a un pilote, mais pas cinq partenaires* ».

- Des collectivités locales peu connues à l'exception de celle de Feyzin

L'essentiel des relations nouées avec les collectivités locales (élus ou techniciens) l'est avec la mairie de Feyzin puisqu'elle est à l'initiative de différentes actions sur les risques industriels auxquelles nos interlocuteurs sont conviés. Si Total a entrepris une opération de grande envergure visant à inviter individuellement les élus des 23 communes riveraines de leurs sites¹⁰⁹, cette opération est récente. Quant à Rhône Gaz, des relations sont entretenues avec la commune qui est la plus concernée par les risques. C'est ainsi que le responsable considère que « *il n'y a aucune raison qu'Irigny se préoccupe de Rhône Gaz. On n'est pas sur leur commune et notre périmètre ne va pas jusque chez eux* ».

Ils savent que le maire de Feyzin est favorable aux industries présentes sur son territoire car, selon lui, non seulement elles font partie de l'histoire de la commune, mais surtout elles sont pourvoyeuses de richesses (production et emplois). Yves Blein y voit d'ailleurs un atout supplémentaire : « *faciliter l'insertion des industries dans des tissus permet d'éviter des séquences de transport trop longues pour les matières dangereuses* »¹¹⁰. Partisans du dialogue avec les entreprises et forts d'habitudes de travail, les industriels connaissent les points de vue du maire.

- Des syndicats chargés de « témoigner » des mesures prises

Le choix des membres du collège syndical semble s'être fait sans heurt dans les entreprises. Les chefs d'entreprise ont demandé au secrétaire du CHSCT de désigner les membres du collège en fonction du nombre de places attribuées à chacune des entreprises. Le responsable de Rhône Gaz se félicite : « *Il se trouve qu'ici j'en ai deux !* », tandis que celui de Total assure de sa pleine confiance dans le secrétaire du CHSCT de son entreprise – ce dernier ayant pour tâche de choisir les autres membres –, mais regrettera que certains d'entre eux n'aient pas assisté à la première réunion.

Les industriels du collège de Feyzin ne redoutent en rien la présence des syndicats dans le CLIC. Les responsables des entreprises présentent leur nouvelle fonction comme une sorte d'extension de celle qu'ils ont au sein de l'entreprise et précisent chez Total que le climat social sur le site est particulièrement serein. Le responsable de Rhône Gaz précise également que les syndicats ont intérêt à soutenir l'entreprise alors qu'elle vient de fermer l'un de ses sites : « *En termes de management dans l'entreprise, c'est bien qu'ils y participent* ».

Le rôle qu'ils leur assignent est de témoigner des mesures prises par l'industriel en interne et d'utiliser leur statut de contre-pouvoir à l'intérieur de l'entreprise pour légitimer le discours de ces « *salauds de patron* ». Ils seront l'autre voix de l'entreprise qui ne peut être accusée de collusion avec la direction. Enfin, pour l'un d'entre eux, le CLIC offre un autre intérêt. Il devrait permettre aux syndicats de comprendre « *la pression de l'environnement subie par les industriels* », ce qui pourrait avoir des incidences sur les négociations salariales. Les responsables dans leur ensemble se félicitent donc de leur participation au CLIC de Feyzin.

- Des riverains passifs, destinataires de l'information

A la question d'une éventuelle « mise en danger » des industriels par les riverains durant les réunions du CLIC, tous affirment : « *Rien ne me gêne* ». Car s'ils connaissent peu la population riveraine, ils savent que les questions posées ne concerneront pas les risques majeurs en jeu dans le PPRT. A ce propos, ils opèrent un glissement sémantique : des risques, ils passent aux nuisances. Car pour eux, les éventuelles questions posées par les riverains

¹⁰⁹ Ils possèdent également de 3 sites excentrés de stockage : 2 dans l'Isère et 1 dans l'Ain.

¹¹⁰ 8^{èmes} assises..., *op.cit.*, p. 40.

concernent essentiellement des fumées, des bruits ou des odeurs qu'il leur est facile d'expliquer. Total dispose d'ailleurs d'un numéro vert qui permet aux riverains de signaler ce qu'ils considèrent comme un dysfonctionnement de la raffinerie. Une petite dizaine d'appels par an suggère le peu de intrusion des riverains.

Ces possibles interventions ne les inquiètent pas car ils ne sont pas dans l'incertitude. Ils connaissent tous l'un des membres du collège « riverains » et le type de question qu'il pose : « *Alors lui, c'est vrai, c'est un peu un folklo* ». En citant le nom de l'un d'entre eux, alors qu'ils ne connaissent que peu de riverains, ils montrent que ce sont les mêmes personnes qui participent aux différentes réunions sur les risques. Ce que l'un de nos interlocuteurs industriels précise à sa manière : « *Je les connais, ils me connaissent* ».

Après la première réunion du CLIC, l'un des exploitants note presque déçu : « Bon il y a bien celui-là qui a parlé mais, lui, dès qu'il est quelque part il parle. Mais même là, même dans les propos qu'il a pu tenir, il a quand même été assez réservé ». Les exploitants savent que les premiers dossiers traités et l'avis à donner sur le PPRT, enfin que ce qui touche à la sécurité est complexe et demande un haut niveau d'expertise. Il leur paraît donc peu probable que les seuls riverains qu'ils connaissent s'emparent du dossier : « aujourd'hui, dans notre CLIC là, il n'y a pas un mec qui va étudier les dossiers, hein. Pas du tout ». De la même manière, dans l'entreprise, un seul membre est spécialiste de cette réglementation. « C'est incompréhensible. Déjà moi, d'abord j'ai du mal à comprendre », dit cet ingénieur des mines. Par contre, ceux qui sont « spécialistes » du dossier PPRT se montrent plus optimistes quant à la possibilité d'engager un dialogue avec les riverains et à la qualité de ces échanges. Mais ils ne posent pas la question des modalités de sa mise en œuvre.

En définitive, la plupart pense que quelles que soient les modalités mises en place, une véritable discussion ne pourra pas s'établir et que seules des désillusions vont accompagner certaines tentatives : « *On va leur donner des cartes ou des transparents, ou des papiers, où il y aura des périmètres d'étude. Qu'est-ce que les gens vont comprendre ? Périmètre d'étude ça veut dire quoi, ça veut dire expropriation, ça veut dire quoi ? Délaissement ? Ça veut dire : vous me payez ma maison ? Qu'est-ce que ça veut dire périmètre d'étude ? Il faut que les gens ils comprennent ce que ça veut dire. L'histoire du PPRT c'est complètement incompréhensible pour le grand public* ». Aucun n'est dupe du contenu des échanges riverains/industriels qui pourront avoir lieu dans cette instance : « *Moi, je pense que cela ne va pas être un vrai espace d'échanges avec... les riverains* » et qu'en raison de leurs positions respectives, ils sont peu possibles.

- Les exploitants s'en tiennent à une vision limitée de leur rôle : fournir de l'information

Si en filigrane, les industriels suggèrent que cette instance leur fournit du travail supplémentaire, ils y vont considérant qu'ils sont présents pour fournir les informations qui leurs sont demandées. Pour le moment, ils restent sur leur quant à soi. La seule possibilité, relativement vague, qu'ils reconnaissent à cette procédure est de pouvoir désamorcer ou limiter des conflits dans certaines zones où les acteurs n'ont pu établir de dialogue. C'est ainsi que d'autres CLIC que celui de Feyzin peuvent être perçus comme des espaces pour « *questionner dans un cadre officiel avec une obligation de répondre* ».

3.3.2. La seule fonction claire du CLIC : approuver le PPRT

Les exploitants rencontrés sont spontanément peu disert sur le CLIC. On peut même constater que certains confondent les « CLIC », en assimilant le dispositifs récemment créé avec le CLIC expérimental de 2003 ou les deux réunions préparatoires organisées par la DRIRE en présence des élus et industriels. Certains éléments concourent à cette confusion. Outre que ce n'est pas le seul dossier qu'ils aient à traiter, le CLIC ne dispose pas d'une durée

suffisante pour que ses membres puissent avoir une vision claire et figée de ce qu'il est et de son avenir. Une seule réunion n'est évidemment pas suffisante pour façonner un dispositif localisé, avec des spécificités liées non seulement aux caractéristiques de ses membres mais aussi à des ajustements qui se font dans l'action afin de trouver un mode de fonctionnement acceptable par tous et mettre au point des routines. Les exploitants restent donc dans l'expectative quant à la forme que prendra le dispositif et à son avenir en général. C'est ce que nous dit l'un de nos interlocuteurs, après avoir construit un discours sur ce thème en même temps qu'il l'énonce : « *Par contre, dire après, la suite...* ». Les seuls éléments tangibles dont disposent ces acteurs sont la première réunion ayant eu lieu et les attentes qu'ils nourrissent à l'égard de la deuxième qui devrait avoir lieu en octobre.

- Une première réunion « *soft* » et formelle

Les exploitants sont unanimes pour regretter le formalisme de cette réunion. Qu'ils la qualifient « d'institutionnelle », de « guindée » ou de « soft », ils sont d'accord pour considérer que la conséquence de ce formalisme est l'impossibilité pour les participants de s'exprimer, notamment les riverains. Le CLIC tel qu'il s'est déroulé, c'est-à-dire en l'absence de débat, les a confortés dans l'idée qu'il n'est pas « *facilitateur à l'expression* », ni propice aux échanges.

Pour creuser ce déroulement sans surprise, nous leur avons posé deux questions sur des points qui soit n'ont pas suscité de débats alors qu'ils semblent au cœur des enjeux (la présidence), soit ont semblé susciter des débats (la gare de Sibelin).

Compte tenu de leur vision du CLIC, les responsables d'entreprises pensaient tous que la présidence du Préfet était obligatoire. C'est davantage une co-présidence qui les a surpris. « *En fait je ne me suis pas vraiment posé la question. Mais ça m'a étonné qu'ils partagent effectivement la présidence avec le maire. Parce que ça m'a semblé quand même pas traditionnel* », dit l'un d'entre eux. Un autre ridiculise cette façon de faire en suggérant une co-présidence à cinq.

Par contre, l'intervention faite par un riverain à propos du transport de matières dangereuses et d'un incident survenu dans la gare de Sibelin semble avoir marqué les esprits. Dans ce contexte, force est de constater que les points saillants de cette réunion sans aspérité ont surgi alors que son déroulement semblait très codifié. Les exploitants se sont appropriés la thématique, non pas en intervenant mais en faisant des remarques *a posteriori* :

« Il y a quand même une idée qui a été émise autour de la table, qui était intéressante, c'est l'absence de la SNCF. (...) C'est quand même un gros acteur. Il occupe beaucoup de surface sur la commune de Feyzin, il représente une activité, qui est importante, en termes de volume. (...) On met les industriels sur le devant de la scène, mais en revanche l'Etat lui-même, qui est concerné quand il est employeur et quand il est industriel, et bien on se garde bien de le mettre autour de la table. Qu'est-ce que ça veut dire ? »¹¹¹.

Cette discussion leur a permis de s'infiltrer dans la brèche offerte et d'ironiser sur ce qu'ils considèrent comme des exigences de l'Etat à l'égard des industriels et qu'il ne s'applique pas à lui-même.

Mise à part cette petite controverse, rapidement résolue par le Préfet, on peut dire que les exploitants ont jugé que les « *problèmes de fond* » n'ont pas été abordés. Par contre, ils sont

¹¹¹ Pour en savoir plus sur ce point, voir Varin (A), *Les matières dangereuses en gare de triage. Entre logique de transport et logique industrielle, illustration avec le cas lyonnais*, Mémoire de TFE, ENTPE, 2007.

convaincus que la prochaine réunion devrait être plus « animée ». C'est la raison pour laquelle l'un d'entre eux s'interroge : « *Alors je ne sais pas si c'est parce que c'était un round d'observation, un round d'attente* ».

- Une seconde réunion qui devrait « *débrider les choses* »

Dans la seconde réunion, le zonage des aléas devrait être présenté. Il est facile de comprendre pourquoi cette deuxième réunion suscite de l'intérêt chez nos interlocuteurs. Les scénarii de danger ne seront pas acceptés en l'état et la DRIRE demandera aux industriels d'apporter des modifications à leurs études de danger, en augmentant les mesures de sécurité : « *Evidemment ça devient un sujet, on peut s'attendre à ce que ça soit moins soft.* »

« Je pense que pour les riverains, ça va être un sujet un peu chaud. Évidemment, pour la municipalité aussi. Parce que avoir des zones non œdificandi sur leur commune, ce n'est pas forcément ce que recherchent les élus. Et puis on peut voir à travers ça des problématiques diverses et variées : être obligé par exemple de faire des déménagements, de déménager des activités comme l'école, des choses comme ça. Enfin bon, ce n'est pas sans ... ça peut ne pas être sans suite. Mais ce n'est pas le CLIC qui est impliqué, c'est le PPRT. Le sujet est un sujet de fond. Enfin, c'est vraiment un sujet important. »

- Le CLIC : Espace inconfortable ou ressource pour les exploitants ?

Malgré toutes les restrictions notées par les acteurs, certains jugent qu'ils peuvent de manière incidente « *faire passer des messages* », notamment ceux pour qui d'autres instances ou lieux permettant de rencontrer les riverains n'existent pas. Parvenir à le faire demande un infléchissement du dispositif tel qu'il se présente dans le cas de Feyzin : « *On peut être proactif* ».

D'autres y entrevoient des possibilités d'alliance. La première possibilité concerne le maire de Feyzin qui, selon les exploitants interrogés, aura la lourde charge d'expliquer à ses administrés concernés que leur patrimoine va être amputé ou restreint dans ses possibilités de développement. Car, pour les industriels, ce sont les communes (et essentiellement les élus) qui vont avoir à gérer les conséquences du PPRT : « *c'est surtout le maire qui va être ennuyé. Parce que le maire, il faudra qu'il explique les expropriations, les délaissements...* ». Si la définition du périmètre d'étude peut avoir des conséquences en termes d'investissement de sécurité, ce travail de délimitation du champ du PPRT détermine également le nombre d'administrés qui seront concernés par les mesures du plan et donc, le nombre d'interlocuteurs potentiels à convaincre du bien fondé de ces décisions.

Incidemment, les riverains concernés par d'éventuelles spoliations de leur patrimoine pourraient avoir intérêt à ce que le périmètre du PPRT et les secteurs d'expropriation et de délaissement soient les plus réduits possibles. Comme le suggèrent certains des propos tenus par les industriels, si les riverains ont dans un premier temps à comprendre les enjeux du PPRT, ce n'est pas tant d'un point de vue technique, mais eu égard aux conséquences que le document pourrait avoir sur leur patrimoine. Et dans un second temps, ils leur semblent comme une évidence qu'il est possible de « *trouver un intérêt commun "à la marge" avec les riverains* ». Aussi paradoxal que cela puisse paraître, les riverains auraient donc intérêt à faire alliance avec les industriels, alors que ce sont leur site et les risques qu'ils génèrent qui pourraient dévaluer leur patrimoine. Avec ce raisonnement, on comprend mieux l'enjeu que peut constituer l'information donnée en CLIC. C'est ce que nous dit l'un des exploitants : « *le problème c'est que les gens, les riverains, ils ont leurs soucis. Nous, on a les nôtres. Et il faut*

qu'on arrive à cohabiter. Alors, le fait déjà de communiquer, j'espère que ça va faire progresser tout le monde. »

Le CLIC pourrait-il sceller de nouvelles alliances ? Seul le temps pourra le dire, mais d'ores et déjà, certains de ses participants y pensent.

3.4. La conférence riveraine comme espace non formel, mais enjeu important pour Total.

Mais l'avenir du CLIC ne peut s'envisager sans prendre en compte le développement parallèle d'un autre espace, qui n'est pas réglementaire, mais traite également des risques technologiques : la conférence riveraine, initiée à Feyzin par la commune et le groupe Total. C'est d'ailleurs cet aspect que les initiateurs soulignent : *« parce que la conférence riveraine, c'est un truc qui n'est pas officiel. Ce n'est pas officiel du tout »*.

Cette conférence citoyenne répond à une volonté du maire de Feyzin et du groupe Total d'approfondir la concertation et le dialogue entre sites industriels et population. Sa préparation leur a également permis de trouver un moyen pour identifier des habitants intéressés par un travail régulier sur la relation entre population et sites industriels.

Parmi les exploitants rencontrés, le groupe Total est donc initiateur et co-créateur de cette conférence. Encore en préparation (5 ateliers de riverains et une réunion de synthèse ont déjà eu lieu), elle devrait voir le jour le 22 septembre 2007. Cette mise en place (choix des sociologues, procédures de mise en place, etc.) a pour le moment été réalisée par la direction du groupe et plus particulièrement suivie par le responsable de la division sécurité. Cependant, alors qu'elle est désormais sur le point d'exister, c'est localement qu'elle va être dirigée.

Ceux qui vont en avoir la charge sont plus ou moins enthousiastes à l'idée d'œuvrer à son fonctionnement. Ils reprennent juste le dossier de cette conférence et ne semblent pas avoir été associés en amont. A des questions sur le financement de la conférence ou sur l'abandon des panels de population¹¹², l'un d'eux résume : *« Je sais une seule chose, c'est qu'on ne voulait pas que ce soit les mêmes, représentants des élus ou des associations, qui soient au CLIC et à la conférence riveraine. »*

Les différences de point de vue sont importantes puisque l'un d'entre eux se montre ravi à l'idée d'élargir ses domaines de discussions avec les riverains : *« Tel que je vois les choses, tel que j'ai compris, les conférences riveraines, c'est cette approche de développement durable. Au sens : une industrie qui continue à travailler, mais dans le respect de l'environnement. (...) C'est de participer à l'intégration de tous les gens. Faire vivre tout le monde »*. Un autre y voit un prolongement de ses fonctions de communicant qui offrira des possibilités importantes de rencontres avec des habitants qu'il n'a pas l'habitude de côtoyer et qu'il ne sait pas contacter. Enfin, à l'inverse, un dernier décrit cette instance en termes de contraintes, considérant que sa participation ne s'inscrit pas au cœur de son métier : *« Si je n'avais pas eu de conférence riveraine, je ne serais pas triste. (...) Dans la semaine, ça va me faire du boulot, ça me prend du temps. (...) J'ai compris que la première conférence avait eu lieu un samedi et moi, le samedi, je me repose »*.

Pour le moment, ils sont dans l'expectative, attendant que les premières réunions aient lieu : *« Je ne sais pas comment ça va tourner, je ne sais pas »*. Mais un élément leur semble essentiel : il faut qu'elle se distingue du CLIC et du PPRT. Là encore, les avis divergent.

¹¹² A l'origine, dans le but de préserver la diversité mais aussi dans un souci de « représentativité », les initiateurs de cette conférence avaient choisi d'avoir recours à des panels pour sélectionner les personnes qui y participeraient. Depuis, il a été décidé de retenir toutes les personnes qui se présentaient, sans critère de sélection. Car comme le dit l'un des exploitants : *« On prend ce qu'on a. Ce n'est pas facile de trouver des participants »*.

Certains considèrent que les thèmes évoqués ne se recouperont pas puisque les risques technologiques, thématique traitée par le CLIC, ne devraient pas être abordés par la conférence citoyenne, alors qu'un autre considère que ce sujet sera forcément traité puisque le PPRT va bouleverser certains des riverains des sites.

A l'inverse de ses collègues de Total, l'attention du responsable de Rhône Gaz est entièrement tournée vers le CLIC puisqu'il ignore tout de cette conférence riveraine. Il sait simplement que c'est « *quelque chose qui est organisé par Total* ». Le responsable sécurité pense que son entreprise a été invitée, mais que personne n'a pu y aller en raison de la période des vacances. Dans l'esprit de ce dernier, il existe une grande confusion (et peu d'intérêt) pour une instance qu'il considère comme une initiative de l'autre entreprise, génératrice d'un surcroît de travail, d'une présence accrue, mais également pour qui Feyzin n'est pas son site principal. Cette configuration initiale, excluant les autres industriels, pourrait cependant être infléchie car, selon nos interlocuteurs, il semblerait que les habitants ne comprennent pas la présence unique de Total.

Compte tenu des circonstances de cette recherche et de l'âge de ce CLIC, il n'est pas étonnant de conclure sur le fait que tout reste à faire. Cependant, d'ores et déjà, et alors que les exploitants affichent au prime abord que peu d'intérêt pour ce dispositif qu'ils présentent comme un épiphénomène au regard du PPRT, d'infimes recompositions dans les groupes d'acteurs sont suggérées. Les exploitants vont-ils alors simplement assister au CLIC en fournissant les informations qui leur sont demandées ou vont-ils se l'approprier réellement participant ainsi à son animation ? La question reste aujourd'hui ouverte.

4. Les collectivités territoriales face aux CLIC : entre ressources et contraintes

Après avoir étudié la manière dont les services de l'Etat et les industriels ont participé à la construction d'attentes spécifiques, parfois même contradictoires, vis-à-vis de la mise en œuvre des CLIC sur la vallée de la chimie, on souhaiterait maintenant s'intéresser au cas des élus locaux concernés par l'implantation d'industries SEVESO Seuil Haut sur leur commune. Comment ces derniers ont-ils anticipé et accueilli ces dispositifs sur leur territoire ? Ces nouvelles instances d'échanges et d'information ont-elles été perçues comme une ressource supplémentaire et nécessaire pour conforter les politiques de communication locales déjà engagées autour des risques industriels ou au contraire comme un espace de concertation avant tout contraignant ? Toutes les collectivités territoriales impliquées au sein des CLIC se sont-elles saisies de ces arènes de débats de la même façon, suivant les mêmes modalités et avec les mêmes attentes ? C'est à ces questions que l'on voudrait maintenant apporter quelques éléments de réponse en analysant plus précisément la phase de démarrage du CLIC de Feyzin. Le cas particulier de ce CLIC semble, en effet, intéressant à plus d'un titre.

Tout d'abord, Feyzin, comme on l'a déjà souligné, a été le théâtre d'une des plus importantes catastrophes industrielles françaises, le 4 janvier 1966. A cet égard, on peut penser que la question des risques industriels constitue, *a priori*, une question à « enjeux » plus que sur tout autre territoire. Le maire de Feyzin évoque même l'existence d'une « responsabilité particulière » qui, on l'imagine, a pu avoir des incidences sur le contenu de ses attentes. Deuxièmement, la ville de Feyzin a été « sélectionnée » dès 2002 pour tester en prévision de l'application de la loi Bachelot un dispositif expérimental d'information et de concertation sur les risques technologiques majeurs. L'instauration du CLIC ne s'est donc pas effectuée en terrain vierge. Au contraire, la ville de Feyzin travaille, notamment depuis les dernières élections municipales de 2001, à l'élaboration d'une vaste politique de communication sur les

enjeux de concertation autour des risques industriels et plus largement de démocratie locale. Elle a ainsi développé de nombreux espaces de concertation : les conseils de quartier, les rendez-vous citoyens, etc. Elle a même été à l'initiative de la création d'espaces spécifiquement dédiés à la thématique des risques et des nuisances industriels. On pense notamment à la mise en place en 2007 de la conférence riveraine dont l'objectif principal vise à « *approfondir le dialogue avec la raffinerie* ». A ce titre, le contexte de Feyzin permet d'interroger la question de l'articulation des CLIC avec les dispositifs d'information et de concertation déjà existants au niveau local. Il invite à mieux cerner ce que ces espaces ont pu introduire en termes de remises en cause des habitudes de travail, des logiques d'action et des pratiques instituées en matière de concertation, entendue ici dans une acceptation large, c'est-à-dire d'implication des citoyens dans l'action publique.

4.1. Le CLIC comme support de légitimation du pouvoir local ?

4.1.1. Le CLIC envisagé comme un outil de communication locale supplémentaire : « Feyzin, un site expérimental »

Maire de Feyzin : une responsabilité particulière

Dès mon élection aux fonctions de maire, le 25 mars 2001, j'ai senti le poids particulier des exigences en matière de sécurité dans une ville comme Feyzin, marquée par un souvenir douloureux. J'ai tout de suite perçu la nécessité de concilier deux impératifs qu'une réflexion trop hâtive pourrait opposer.

Le maire a comme première obligation d'assurer à chaque concitoyen des conditions d'existence à l'abri du danger. Le code des collectivités locales confie au premier magistrat de la commune le rôle d'organisateur des secours et il lui revient donc le soin de prendre les dispositions pour répondre au mieux à tout type de sinistre. La préparation des différents plans de sauvegarde est donc tout à la fois une obligation morale et réglementaire !

Mais dans le cas d'un site exposé à des risques technologiques majeurs, il serait intellectuellement malhonnête d'imaginer répondre à ces obligations en évoquant le déplacement des industries sources de risques. Installées sur la zone d'activité dans le sillage de la raffinerie, les entreprises présentes à Feyzin constituent la richesse de la commune et procurent plusieurs milliers d'emplois. Leur positionnement et leur qualification valorisent un site par effet d'entraînement. L'industrie feyzinoise contribue également à la prospérité régionale puisque 60 % des carburants produits aujourd'hui par la raffinerie est consommée en Rhône-Alpes.

De Toulouse aux Razes

L'explosion de l'usine AZF à Toulouse, en septembre 2001, a constitué le plus grave accident industriel survenu en France après celui de Feyzin. Il a été à l'origine d'un vaste débat sur la question de la place des industries à risque dans les aires urbaines et plusieurs voix ont évoqué l'idée d'un « grand déménagement » afin d'installer, enfin les usines dangereuses à la campagne. J'ai, à plusieurs reprises, eu l'occasion de m'élever publiquement sur ce que je considère être une proposition dangereuse et ignorante.

Entre 400 et 600 camions-citernes viennent chaque jour s'approvisionner à la raffinerie de Feyzin. Si leur trajet devait être prolongé de 100 ou 200 kilomètres, on multiplierait considérablement le risque que représente chacun d'entre eux.

Le transport de matières dangereuses est, en effet, l'activité la plus sensible car la moins protégée et la moins encadrée. Si certains stockages de produits dangereux n'ont rien à faire aujourd'hui dans les centres urbains, les produits nécessaires à la vie économique des agglomérations ne doivent pas être inutilement éloignés de leur lieu de consommation.

Paradoxalement, le risque global serait en fait augmenté à mesure que l'on éloignerait les sites de production de leurs débouchés naturels. Sans compter le niveau de protection des salariés de ces usines qui ne bénéficieraient plus des mesures de sécurité imposées par la puissance publique et liées pour partie à la proximité d'habitations.

L'accident de Toulouse a joué le rôle d'un accélérateur de réflexion pour le jeune maire que j'étais. Au fil des discussions et des débats publics, j'ai pris conscience du lien qui unissait la ville et son usine. Les habitants de Feyzin connaissent la raffinerie, et d'une certaine manière, tiennent à cette usine. Ce sentiment est particulièrement présent parmi les habitants du quartier des Razes, voisin immédiat de la raffinerie et directement concerné par les risques technologiques. La plupart de ces Feyzinois sont investis de leur lieu de vie qui pour certains est aussi leur lieu de travail. Ils souhaitent y demeurer, malgré les risques et les nuisances.

Pour autant, il est nécessaire pour la collectivité de prendre en compte cette réalité.¹¹³ »

Cette déclaration du maire de Feyzin annexée au recueil de témoignages d'habitants et de pompiers publié en 2005 pour commémorer la catastrophe industrielle de janvier 1966 illustre bien l'intérêt que peut représenter pour une telle commune la mise en place d'un Comité Local d'information et de Concertation autour des industries Rhône Gaz et Total. Ce dispositif semble, en effet, sur de nombreux points être en mesure de satisfaire la communication d'un maire dont l'enjeu essentiel consiste à légitimer (et surtout à conserver) la présence de ces sites industriels sur son territoire tout en insistant sur la nécessité de dialoguer avec ces entreprises. A ce titre, l'instauration du CLIC sur le territoire de Feyzin offre à la mairie un nouvel espace d'échanges et d'information visant à favoriser l'acceptabilité des risques industriels. Cet espace est d'ailleurs, dès l'organisation en 2002 du groupe de travail expérimental d'information et de concertation, intégré à la politique globale de communication mise en place par la municipalité sur cet enjeu. L'introduction du maire de Feyzin à la première réunion de ce que certains ont appelé le « CLIC expérimental » en témoigne :

*« Permettez-moi de souhaiter la bienvenue à Feyzin à toutes les personnes ici réunies pour l'installation de cette première réunion expérimentale de ce qu'il conviendra d'appeler à l'avenir les « CLIC » Commission Locale d'Information et de Concertation ». En tout cas, c'est le nom de baptême prévu par le texte du projet de loi. Je voulais vous remercier d'avoir choisi Feyzin pour expérimenter ces commissions auxquelles nous sommes, en ce qui nous concerne très attachés. Je vous disais Monsieur le préfet en vous accueillant que j'avais eu le plaisir de recevoir au nom de tous mes concitoyens le premier prix des « éco-maires », des mains de Madame Bachelot et du président de l'assemblée nationale qui prime le travail que la commune de Feyzin réalise en matière de prévention des risques majeurs (...) Feyzin a beaucoup travaillé sur ce texte dans le cadre de l'Assemblée nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs. L'une des propositions que nous avons pilotée viserait à ce que les CLIC soient demain pour vous un interlocuteur majeur dans la préparation de ce que le texte de loi prévoit concernant les PPRT. Donc que les CLIC deviennent moteurs de préparation et d'élaboration de ces fameux PPRT. **Nous sommes très attachés à cette commission car elle est le reflet d'une appréciation équilibrée de l'activité des entreprises et des conséquences de leur activité sur leur environnement.** Equilibrée bien sûr car elle réunit les représentants de l'Etat, de la collectivité locale, les industriels, mais également les représentants des salariés ; ces deux derniers points de vue, en ce qui nous concerne, nous sont précieux car ils peuvent être différents et nous permettre d'avoir une appréciation équilibrée des choses et enfin un cinquième partenaire, et non des moindres, que sont les habitants avoisinant les installations à risques et dont je salue particulièrement la présence (...) Nous avons inauguré à Feyzin une*

¹¹³ Giraux (T), Monin (J) Bellay (F), Feyzin, *Mémoires d'une catastrophe*, Lieux Dits, 2005, p. 135-136.

formule baptisée « les rendez-vous citoyens » permettant, dès lors que se pose une question d'intérêt général concernant l'ensemble des habitants de la commune, de se retrouver pour en parler. Nous en avons récemment tenu un sur la question des risques industriels majeurs (...) Le rendez-vous citoyen a permis de rencontrer les trois directeurs d'entreprises classées SEVESO de la commune et d'écouter des témoignages d'experts, notamment celui du directeur de l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble. C'est donc un dialogue sur lequel nous estimons avoir une responsabilité. Nous nous attacherons donc à ce qu'il puisse se développer de la meilleure façon et je compte vraiment, si vous êtes d'accord, que les CLIC, celle-ci en particulier dans la forme de travail qu'elle va adopter, le plan de charge qu'elle va se donner, soient un lieu supplémentaire et complémentaire de l'existant qui permette de progresser encore sur cette dimension des populations au voisinage d'industries des risques majeurs. »¹¹⁴

Cette stratégie de valorisation « *d'un indispensable équilibre à trouver* » ne semble d'ailleurs pas seulement privilégiée par la ville de Feyzin. Le choix de nommer un ancien directeur de site industriel comme représentant du collège « élus » pour la ville d'Irigny constitue un indice de cette volonté des collectivités locales de jouer sur l'image de l'acceptabilité des risques¹¹⁵. Il souligne notamment que si l'échange d'informations est nécessaire, assurer la pérennité des usines dans la vallée de la chimie n'en demeure pas moins prioritaire.

Ainsi, le CLIC semble être considéré comme un espace supplémentaire de réflexions mais surtout de communication des actions entreprises localement par les mairies. A ce titre, sur Feyzin en particulier, le CLIC participe aux nombreuses stratégies de communication déployées par « cette ville à risque pour soigner son image »¹¹⁶. Cette nouvelle instance constitue un outil parmi d'autres à partir duquel Feyzin alimente son statut de ville « *laboratoire* », « *expérimentale* », « *innovante* ». Il vient compléter toute la batterie de dispositifs existants sur la commune : la mission d'accompagnement à la gestion des risques majeurs et des nuisances menée avec SOCOTEC Consulting, la réalisation d'un guide spécifique, le Document d'Informations Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM), la réalisation d'un document PARE (Préparer, Anticiper, Réagir, Expliquer), la mise en place d'un Système d'Informations Géographique recensant toutes les parcelles foncières du quartier des Razes, ou encore celle du système d'alerte automatisé et la mise en valeur d'un partenariat entre Feyzin et Total dans le cadre de l'agenda 21¹¹⁷.

4.1.2. Le CLIC comme moyen de se doter et de consolider une expertise propre en matière de risques industriels

On souhaiterait maintenant insister sur un autre intérêt susceptible d'être prêté aux CLIC par les collectivités locales concernées par l'implantation de sites industriels Seveso sur leur territoire, à savoir la manière dont cet espace a pu être envisagé comme une arène capable de consolider l'expertise locale en matière de risques industriels. Le CLIC de Feyzin semble en effet avoir été perçu par les communes investies comme un moyen de renforcer leurs connaissances sur cette thématique, de faire valoir leurs points de vue et surtout de consolider leurs argumentaires pour justifier l'urbanisation autour des industries. Néanmoins, il est

¹¹⁴ Compte-rendu du groupe de travail expérimental d'information et de concertation sur les Risques Technologiques Majeurs, 22 novembre 2002 à Feyzin.

¹¹⁵ Le représentant de la commune d'Irigny a, en effet, occupé au cours de sa carrière de nombreux postes de direction d'usine, notamment pharmaceutique. Il s'est installé à Irigny après ses prises de fonction à la direction de l'usine Rhône-Poulenc de Saint-Genis-Laval.

¹¹⁶ Voir à ce sujet, « Feyzin, une ville à risques qui tente de se soigner », *Lyon Capital*, n°457, du mercredi 24 décembre 2003 au mardi 6 janvier 2004.

¹¹⁷ Les mesures adoptées portent pour l'essentiel sur l'amélioration des installations lors des grands arrêts (vannes de sectionnement, qualité de stockages, capacité d'intervention, etc.).

important de noter que cette capacité à se saisir du CLIC comme support de construction et de valorisation de l'expertise locale n'est pas partagée suivant le même intérêt et les mêmes modalités par l'ensemble des collectivités locales. On peut distinguer schématiquement l'existence de deux stratégies différentes.

La première concerne avant tout les communes qui se définissent elles-mêmes comme « *moins impactées par les risques et les nuisances* »¹¹⁸. On pense notamment aux villes d'Irigny, de Vernaison, de Saint-Fons ou encore de Solaize, impliquées dans le CLIC de Feyzin. Ces communes perçoivent avant tout dans le CLIC, un espace d'information supplémentaire susceptible de leur procurer une connaissance plus approfondie des enjeux gravitant autour de la question des risques industriels. C'est par exemple le cas de la maire de Vernaison qui reconnaît la vertu de « *sensibilisation à la question du risque* » et « *d'approfondissement de ses connaissances* » qui reste malgré tout « *encore trop limitées* » selon elle, notamment sur la question du PPR¹¹⁹. Dans ces cas-là, l'enrichissement de l'expertise locale se résume avant tout à souligner les possibilités que peut offrir le CLIC en tant qu'instance d'information relais des projets de modification en cours sur les sites industriels. Le représentant de la commune d'Irigny évoque ainsi l'éventualité d'utiliser ce qu'il se dit dans cet espace dans le suivi de la gestion et des procédures d'enquête publique dont il a la charge sur sa commune.

« Il y a un centre d'intérêt, il y a un noyau dur central qui est une industrie à risques et autour il y a des gens qui ont des intérêts divers et variés pour savoir ce qui se passe dans ce noyau dur. Tout converge vers ce noyau dur. Si moi je veux avoir des informations ... par exemple, quand ils vont faire les entretiens quinquennaux, imaginons qu'il y ait un risque de nuisance quand ils vont changer le brûleur, imaginons qu'il y ait des questions qui se posent, et bien je suis habilité à téléphoner pour la mairie d'Irigny pour avoir plus d'informations¹²⁰. »

Les attentes de la ville de Feyzin vis-à-vis du CLIC s'intègrent dans une autre perspective beaucoup plus revendicative. Il s'agit de faire de la mise en place du CLIC, comme d'ailleurs de celle des autres instances d'information et de concertation sur la commune, un espace possible de contestation de la mainmise de l'Etat sur la question des zones de délaissement et d'expropriation. C'est en tout cas en ces termes que le maire de Feyzin semble avoir interprété dans un premier temps l'opportunité de la création d'une telle instance sur sa commune¹²¹. L'analyse des prises de position du maire, effectuée d'après un examen approfondi du corpus d'articles de presse disponibles sur cette thématique (2002-2005), est sur ce point plus qu'évocatrice¹²². Le CLIC doit ainsi permettre de médiatiser le nouveau protocole de prise en charge des risques industriels mené par la ville de Feyzin.

Cette dernière s'est, en effet, entourée en 2003 « *de ses propres experts pour estimer les dangers et les nuisances auxquels la ville et ses habitants étaient exposés.*¹²³ » Une mission d'accompagnement à la gestion des risques majeurs a été confiée à un cabinet indépendant (Socotec consulting) afin de déterminer des zonages plus fins complétant les zonages urbanistiques de l'époque (Z1 et Z2). Il s'agissait alors pour la commune de s'opposer ou tout du moins d'apporter une expertise concurrente capable de contourner les contraintes imposées

¹¹⁸ Extrait d'entretien, conseiller municipal d'Irigny, mai 2007.

¹¹⁹ Extrait d'entretien, maire de Vernaison, juin 2007.

¹²⁰ Extrait d'entretien, conseiller municipal d'Irigny, mai 2007.

¹²¹ On verra par la suite à quel point il semble y avoir eu entre le CLIC expérimental de 2002 et le refus de voir se réunir la deuxième réunion du CLIC officiel un changement de position de la part du maire de Feyzin.

¹²² Il s'agit ici de la revue de presse constituée par la mairie depuis 2002 sur les enjeux industriels.

¹²³ Ville de Feyzin, « Risques industriels et ville de Feyzin », communiqué de presse, 28 novembre 2003.

par l'Etat dans le cadre du Projet d'Intérêt Général (PIG) et responsable selon le maire de la « paupérisation » d'une partie du territoire :

« Les résultats de cette étude sont une réelle plus-value aux études fournies par les industriels, à la demande de la DRIRE. Elles sont surtout indispensables, car leurs conclusions ne peuvent pas être soupçonnées de servir d'autres intérêts que ceux de la commune. En effet, jusqu'à très récemment, la question de la gestion des risques technologiques ne concernait ni le maire, ni même les habitants !

L'Etat imposait des contraintes de sécurité à l'industriel qui devait s'y plier et fournir des études de danger. Celles-ci étaient traduites par l'Etat en zones de protection et imposées aux documents d'urbanisme.

Les directives Seveso ont ainsi été déclinées au niveau national puis local, sous la forme d'un PIG qui régleme les possibilités d'urbanisation au voisinage des usines dangereuses par l'instauration de périmètres de protection.

Arrêté par le préfet, le PIG a imposé des contraintes majeures au développement du quartier des Razes dans lequel vivent 2000 habitants et qui comportent 2500 emplois.

Les zones Z1 et Z2 interdisent et limitent les constructions. Les propriétaires dont les terrains pouvaient être auparavant bâtis voient leurs parcelles « gelées ». Le plan local d'urbanisme, ex « Plan d'occupation des sols », adopté en 2005 par la communauté urbaine de Lyon, a dû reprendre ces prescriptions en étendant même les périmètres. Les conséquences de ces réglementations ont été très rapidement visibles à Feyzin, provoquant une forme de non renouvellement urbain à l'origine de la fuite des commerces, de la paupérisation et de la dégradation générale de l'image de ce quartier.¹²⁴ »

L'intérêt du CLIC consistait alors à pouvoir faire écho de cette étude et de conforter, par là, la nécessité de trouver les moyens de conjuguer sécurité et développement. Comme le maire l'expliquait en 2003, « la logique du glacis inhabité autour des installations dangereuses n'est pas une solution raisonnable. Une connaissance fine tant des risques que de l'environnement urbain peut permettre une coexistence de la ville et de son industrie par une application intelligente de la réglementation et par une prise en compte raisonnée du danger.¹²⁵ »

On perçoit bien ici l'enjeu que pouvait constituer l'implication de la ville de Feyzin au sein de ce CLIC : faire de cet espace une caisse de résonance des études menées par la commune et servir, par la même occasion, d'instance de légitimation institutionnelle de ce qui se construisait au sein des autres espaces d'information et de concertation mise en place sur la commune autour des risques industriels. Le CLIC faisait alors office d'instance formelle et réglementaire au sein duquel le maire de Feyzin pouvait faire valoir sa position auprès des représentants de l'Etat non pas en sa qualité d'élu mais au nom de la voix des habitants. Il s'agissait de « faire entendre la voix des habitants face à l'Etat et aux industriels¹²⁶. » Une voix d'autant plus légitime qu'elle a été travaillée et médiatisée en amont au sein d'autres espaces de concertation. On pense notamment aux conseils de quartier ou encore aux « rendez-vous citoyens » organisés par la municipalité. A ce titre, le CLIC pouvait être considéré comme une tribune où le maire serait en mesure d'imposer son point de vue, en arguant de la force du nombre (celui de la « voix des habitants ») contre l'Etat, à propos notamment de sa politique de gestion urbaine. Le maire espérait ainsi opposer à l'expertise de

¹²⁴ Giraux (T), Monin (J) Bellay (F), *Feyzin, mémoire d'une catastrophe*, Lieux-dits, 2005, p. 137.

¹²⁵ Interview du maire de Feyzin, *Echo de Feyzin*, 2003.

¹²⁶ « Trophée des Eco Maires : Feyzin 1^{er} prix », *Le Progrès*, 13 décembre 2002.

l'Etat une contre-expertise dépassant largement le simple registre technique¹²⁷ puisque fondée sur un autre type de légitimité ; une expertise qu'il qualifie lui-même de « *participative* »¹²⁸.

4.1.3. Le CLIC comme espace de légitimation politique

L'enquête menée sur le CLIC de Feyzin suggère l'existence d'une dernière aspiration possible quant aux usages escomptés par les municipalités : il s'agit du nouvel espace qu'offre, *a priori*, ce dispositif comme lieu de légitimation politique des élus. On pense notamment au cas d'Yves Blein, maire de Feyzin, qui a en partie construit son programme électoral sur les enjeux de démocratie participative et sur la nécessité de consolider le dialogue avec les industriels pour « *revivifier un quartier aujourd'hui abandonné* »¹²⁹ (le quartier des Razes)¹³⁰. Bien qu'elle ne dénombre qu'un total de 10 000 habitants¹³¹, la ville de Feyzin dispose depuis 2001 d'un nombre conséquent d'espaces dits de promotion de la « démocratie locale ». Cinq conseils de quartier ont été créés sur la commune ainsi que deux grands rendez-vous annuels « *auxquels sont invités tous ceux, habitants, politiques, professionnels et institutionnels, qui s'intéressent de près à la vie et à l'avenir de la ville* »¹³². Un adjoint à la démocratie locale a été nommé et un service « pôle habitant » créé au sein de la municipalité.

Dans ce contexte, le CLIC de Feyzin s'apparente à une instance de représentation additionnelle au sein de laquelle le maire réaffirme sa légitimité de représentant¹³³. Le maire n'hésitera d'ailleurs pas à prendre la parole au nom des habitants de Feyzin aussi bien au sein du CLIC expérimental de 2002 que lors de la première réunion du CLIC officiel, le 18 décembre 2006. Yves Blein insistera même en entretien pour souligner que « *d'une certaine façon* », il n'aime « *pas trop l'idée que le maire ne soit pas le représentant des habitants* » au sein du CLIC. « *Parce que quand même* », poursuit-il, « *si le maire siège au CLIC c'est parce qu'il est maire. Et il est maire parce qu'il est habitant et il est élu parmi les habitants ... je trouve que ça participe de la confusion quand on dit : "il y a le maire et puis il y a des représentants des habitants". Pour moi, le maire c'est quand même le premier représentant des habitants.* »¹³⁴ On perçoit derrière ces propos les germes des tensions qui ne manqueront pas d'ailleurs de s'exacerber sur le terrain entre la conception que se fait le maire de son rôle au sein du CLIC et la création du collège « riverains » qui est censé lui aussi porter la voix des habitants au yeux des services de l'Etat.

Aussi, si le CLIC a pu être envisagé comme un support de légitimation du pouvoir local pour les municipalités investies en offrant un espace de médiatisation supplémentaire des politiques entreprises au niveau local en matière de risques industriels, en participant à la consolidation

¹²⁷ On pense ici à la mission d'accompagnement réalisée par Socotec consulting même si on verra par la suite que les modifications de calcul opérées pour l'élaboration des PPRT semblent avoir remises en cause cette stratégie en rendant plus ou moins obsolète le travail mené par ce cabinet.

¹²⁸ Extrait d'entretien, maire de Feyzin, juin 2007.

¹²⁹ Extrait d'entretien, maire de Feyzin, juin 2007.

¹³⁰ On rappelle que le quartier des Razes est situé directement à proximité des trois usines classées Seveso en 2003 : la Raffinerie, Rhône Gaz et les stockages d'Air liquide.

¹³¹ La loi sur la démocratie de proximité de 2002 n'impose réglementairement la création de ces conseils de quartier qu'à partir de 80 000 habitants.

¹³² Voir à ce sujet le guide de la démocratie locale édité par la ville de Feyzin.

¹³³ Sur ce point, les stratégies d'investissement du CLIC par les élus ne dérogent pas à ce qu'on peut observer dans le cas d'autres instances de concertation. Elles s'inscrivent dans un mécanisme plus large de redynamisation du lien représentatif au sein duquel l'élu peut faire valoir sa « légitimité de proximité ». Voir entre autres à ce sujet : Blondiaux (L), « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises fragiles de la démocratie participative de quartier », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 367-404 ; Paoletti (M), *La démocratie locale et le référendum*, Paris, l'Harmattan, 1997 ; Nonjon (M), « Participation des habitants et règles du jeu municipal », *les Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, 1999, p. 35-36.

¹³⁴ Extrait d'entretien, maire de Feyzin, Feyzin, mai 2007.

de l'expertise locale ou encore en créant un nouveau lieu susceptible de renforcer la légitimité politique des maires, de nombreux indices invitent cependant à relativiser cette vision largement idéalisée. Comme le suggèrent les propos d'Yves Blein retranscrits précédemment, la mise en place du CLIC au niveau local ne s'est pas effectuée sans tension. D'une part, l'aspect réglementaire et très « *formalisé* » du dispositif, semble avoir quelque peu bouleversé les habitudes de travail et logiques d'action des collectivités locales. D'autre part, certaines attentes nourries par les élus locaux semblent avoir été, une fois le démarrage du CLIC effectué, largement contrariées.

4.2. Le CLIC un nouvel espace d'information et de concertation encombrant ?

4.2.1. Le CLIC de Feyzin : un « organe d'Etat » avant tout

Pour certaines municipalités, la création des CLIC s'est accompagnée, comme on l'a indiqué précédemment, de nombreux espoirs notamment sur la question des zonages de protection imposés par l'Etat autour des sites industriels Seveso. Pour une ville comme Feyzin, l'instauration du groupe de travail expérimental a ainsi été perçue dans un premier temps comme la possibilité pour les élus de faire entendre leur voix vis-à-vis de l'Etat, de participer à l'écriture du texte de la loi Bachelot et *in fine* de justifier l'urbanisation autour des industries. Cependant, en pratique, cette stratégie semble avoir été contrecarrée par l'évolution des modes de calcul des périmètres invalidant en grande partie les résultats de l'étude urbaine lancée en 2003 par la ville de Feyzin en collaboration avec Socotec consulting¹³⁵. En effet, cette étude dont l'objectif consiste avant tout, aux yeux des services de l'Etat, à « *éviter un zonage trop contraignant* », s'avère aujourd'hui inefficace puisque les hypothèses sur lesquelles elle se fonde ne sont plus cohérentes avec les principes de définition des aléas technologiques et des risques sur le territoire. Ainsi, comme le souligne un représentant de la DRIRE Rhône-Alpes, l'élaboration des zonages PPRT demeure un dispositif sur lequel l'Etat conserve au final la mainmise. L'extrait d'entretien suivant est sur ce point éloquent.

« On en arrive quand même à un dispositif dans lequel c'est l'Etat qui définit les zonages, qui définit tout un tas de limites sur la carte. Les zones d'aléas, ce sont des zones infiniment plus précises du coup ... alors, il y a plus d'informations à exploiter pour celui qui lit le dossier, mais en même temps, c'est plus contraignant aussi, parce quand on lui dit "selon nous, la zone d'expropriation, elle passe là", avec quels arguments, comment ... vous imaginez quelle énergie il faudrait qu'il mobilise pour arriver à dire le contraire de ce qu'on dit. Il faudrait qu'il ait des contre-expertises, des trucs comme ça. Et en fait Yves Blein qui, effectivement, a géré son positionnement en disant "je suis le maire pilote en risques industriels" (ce qui n'est pas faux d'ailleurs), aujourd'hui il donne un peu le sentiment de se sentir dépossédé du dossier (...) j'ai le sentiment qu'il sent que le dossier lui échappe¹³⁶. »

C'est également en ces termes que l'on peut interpréter la négociation largement imposée par l'Etat d'une coprésidence (maire de Feyzin / secrétaire général de la préfecture) à la tête du CLIC, cas unique sur l'ensemble du territoire régional au moment où est constitué le dispositif feyzinois. Conscient que cette « mainmise » de l'Etat est aussi une façon de garder le contrôle de la procédure d'élaboration du PPRT, l'enjeu du CLIC semble alors avoir considérablement

¹³⁵ Pour un aperçu détaillé du contenu de l'évolution des méthodologies de calcul, voir Martinais (E), *La mise en règlement du PPRT : production normative et réforme de la prévention des risques industriels*, rapport pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, juillet 2007.

¹³⁶ Extrait d'entretien, DRIRE Rhône-Alpes, juin 2007.

évolué pour le maire de Feyzin entre 2002 et aujourd'hui. Il s'en est trouvé à la fois renforcé tout en étant dans une certaine mesure délégitimé localement.

D'un côté, le maire a en effet pu se saisir du CLIC comme moyen de s'opposer ou tout du moins de retarder une élaboration du PPRT contraignante pour sa commune. C'est en tout cas de cette manière que l'on peut interpréter son droit de *veto* apposé à l'organisation de la deuxième réunion du CLIC en juin 2007. A ce titre, le CLIC s'est trouvé renforcé dans sa capacité à pouvoir faire pression sur les services de l'Etat. D'un autre côté, la maîtrise de l'Etat sur la question des zonages et plus largement sur les enjeux soulevés par l'implantation d'industries Seveso sur la vallée de la chimie semble avoir en partie incité le maire à créer un dispositif de concertation « concurrent » sur la question des risques industriels : la conférence riveraine, financée de manière tripartite (raffinerie Total, Institut pour la Culture et la Sécurité Industrielle, ville de Feyzin) et au sein de laquelle l'Etat est absent. Or la légitimation de cette instance semble être nécessairement passée par un processus concomitant de délégitimation du CLIC comme instance officielle de concertation autour de la raffinerie, notamment auprès des riverains. Au niveau de la mairie, tout un travail de communication a ainsi été entrepris depuis un an, via notamment la réalisation d'une plaquette d'informations, la publication d'articles dans la revue municipale, « l'écho de Feyzin », pour présenter la conférence riveraine comme un échelon de plus dans le dispositif de démocratie participative mis en place sur le territoire feyzinois et surtout comme l'instance légitime de concertation autour des nuisances et des risques industriels susceptibles d'être causés par la raffinerie Total.

La conférence riveraine : un nouvel outil de dialogue

« Parmi les domaines dans lesquels Feyzin se sera particulièrement illustré au cours des dernières années, la démocratie participative est sans doute celui qui recueille le plus d'assentiment. Nos conseils de quartiers, nos rendez-vous citoyens et les différents modes de rencontre et de dialogue avec la population sont régulièrement cités en exemple et donnent lieu à de nombreuses références. Pourtant, il nous a semblé qu'il fallait aller encore plus loin dans ce domaine, en ce qui concerne les questions liées au voisinage, quelque peu particulier, existant entre les habitants des Razes et la raffinerie. Instaurer une nouvelle instance, aussi paritaire et représentative que possible, à la légitimité incontestable et dotée de moyens nécessaires pour les expertises indispensables à un débat sérieux, tels sont les objectifs ambitieux de cette « conférence riveraine ».

Extrait du journal municipal, avril 2007

Si le maire paraissait en 2002 enthousiasmé par les opportunités offertes par le CLIC quant à la prise en compte de la voix des habitants dans la politique de prévention des risques industriels, ses propos sont aujourd'hui beaucoup plus mesurés. L'intérêt principal du CLIC, il le soulignera d'ailleurs dans l'entretien accordé en juin 2007, se situe selon lui avant tout dans sa capacité à intégrer le collège « salariés » et la possibilité d'être dans le périmètre du PPRT (c'est-à-dire de dépasser les seules frontières de Feyzin) et non dans l'ouverture des discussions au collège « riverains ». En 2007, c'est donc la conférence riveraine qui selon lui est à même de mieux représenter les intérêts des riverains. Tout l'argumentaire produit autour de la création de cette nouvelle instance de concertation semble en effet s'orienter sur cet enjeu. C'est en tout cas en ces termes que l'on peut interpréter le contenu des notes méthodologiques consacrées à la mise en place de cette instance¹³⁷. Il y est notamment indiqué

¹³⁷ On fait ici notamment référence au compte-rendu du groupe de travail de mars 2007 à propos de l'élaboration de la conférence riveraine et plus particulièrement au paragraphe intitulé « Positionnement de la conférence par rapport au débat institutionnel et aux structures qui le soutiennent à Feyzin notamment le CLIC (et la DRIRE) ». On remarquera d'ailleurs sur

qu'« il n'y aura pas de problème de confusion ou de partage des rôles si les pilotes s'entendent sur la distinction et la ligne de partage des rôles entre "débat institutionnel" et "débat civique" ». Le CLIC est ainsi explicitement renvoyé sur un plan « institutionnel », consacrant par là son « formalisme », tandis que la conférence riveraine est érigée en lieu légitime de la concertation et de l'expression « civique » des riverains.

4.2.2. Concertation autour des risques industriels et légitimation du pouvoir local : une stratégie à double tranchant

Si l'on a insisté sur les vertus de légitimation du pouvoir local qui semblaient être prêtées au CLIC, on souhaiterait maintenant insister sur les contraintes que l'introduction de ce nouveau dispositif d'information et d'échange autour des risques industriels imposent aux collectivités territoriales. On pense particulièrement à l'effet « boomerang » que risque de susciter la « mise en concertation » de l'information disponible autour de l'élaboration des PPRT au sein de cet espace. Il semble, en effet, que l'objectif de mise en transparence de l'information poursuivi par l'Etat remette en cause certaines habitudes de travail prises par les municipalités.

Tout d'abord, l'ouverture du CLIC au collègue « salariés » et surtout au collègue « riverains » pourrait les obliger à rendre publique des phases de négociation avec les industriels et les services de l'Etat qui jusqu'alors demeuraient secrètes, ou tout du moins « discrètes ¹³⁸ ». Le CLIC impose de ce fait aux collectivités locales de mesurer les effets engendrés par la diffusion de certaines informations, notamment celles qui concernent l'élaboration du PPRT. C'est d'ailleurs cet élément qui, selon le maire, motive l'opposition de la municipalité de Feyzin à la convocation de la deuxième réunion du CLIC.

« Il (le secrétaire général de la préfecture) voulait qu'on adopte le périmètre d'étude du PPRT, ce qui me semble beaucoup trop tôt. Pour des raisons d'explication vis-à-vis de la population, plus que pour des raisons techniques. (...) Cela tient au fait qu'il était proposé que le CLIC, dont c'est le rôle, fixe le périmètre d'étude du PPRT. Or les périmètres sont, évidemment, très larges au niveau géographique. En l'occurrence, ils englobent la totalité de la commune et vont même au-delà. Et moi, ça me semble difficile comme démarche, ça me semble difficile d'expliquer ça à la population, parce que les gens, quand ils voient apparaître des périmètres, ils vont tout de suite nous demander quelles conséquences ça a (...). Donc aujourd'hui, accepter que les CLIC définissent le PPRT, c'est forcément provoquer des questions de la part de la population des questions. Le problème, c'est que nous on va se retrouver à dire : "et bien, on n'en sait rien". Voilà. Donc tout le travail d'animation, d'explication, qu'on fait sur la question des risques, de la culture industrielle et tout ça, auprès des gens, ce n'est pas pour leur dire au moment où on entre dans le vif du sujet que finalement on ne sait rien. Ce n'est pas se mettre dans la meilleure position qui soit pour expliquer les choses aux gens, bien au contraire. Ça va plutôt les alarmer. Parce qu'à partir du moment où le périmètre de définition du PPRT est publié, on a l'obligation par exemple de le signaler dans les demandes de permis de construire, etc., etc.. Ce n'est donc pas un acte neutre. »

L'institutionnalisation des CLIC risque ainsi de mettre au jour des jeux de négociation entre la ville, les industriels et l'Etat, mais également des incertitudes quant à l'issue de la procédure, que les municipalités ne souhaitent pas forcément voir exposer au grand jour. Un représentant de la DRIRE le rappelle : le maire de Feyzin « est toujours dans cette logique de négociation

ce titre, le glissement sémantique opéré entre CLIC et DRIRE qui en dit long sur la manière dont le CLIC demeure considéré comme un « organe d'Etat ».

¹³⁸ Extrait d'entretien, DRIRE Rhône-Alpes, Lyon, juin 2007.

discrète. C'est pour ça qu'il ne veut pas que l'arrêté de prescription du PPRT soit signé. Et comme il ne veut pas que l'arrêté de prescription soit signé, il ne convoque pas le CLIC¹³⁹. » Et l'on imagine bien combien ce risque est redoublé en période de campagne électorale¹⁴⁰. Il devient, en effet, suspect de jouer la carte de la « démocratie participative » alors qu'au même moment la ville tente de négocier au sein d'espaces fermés à la participation les enjeux d'élaboration du PPRT. On perçoit ici le risque inhérent de délégitimation des instances de concertation existantes au sein de la commune auquel s'expose le maire de Feyzin ; le CLIC pouvant briser à tout moment la communication engagée par la municipalité autour du « cercle vertueux » de la démocratie locale.

Deuxièmement, participer à ce type d'instances peut également représenter un coût symbolique important pour des élus dont la maîtrise des enjeux autour de la question des risques industriels demeure limitée. S'investir dans le CLIC et relayer les débats qui s'y tiennent auprès de son conseil municipal ou de la population signifie alors risquer de montrer une certaine forme d'incompétence sur les dossiers discutés et par la même occasion d'affecter la légitimité politique de l' élu¹⁴¹. Cette contrainte est alors d'autant plus redoublée que s'ajoute au sein des CLIC la nécessité de s'adapter à l'usage d'une rhétorique plus « participative » ou tout du moins bâtie sur une référence constante à la notion de « concertation ». Dans ce contexte, on peut imaginer le malaise ressenti par certains élus qui ne peuvent se prévaloir comme c'est le cas pour la ville de Feyzin de jouer la carte de la démocratie locale. On pense, entre autres, à des communes comme Vernaison ou Solaize. De nombreux observateurs ont, en effet, montré à quel point la maîtrise des codes, des règles du jeu et des rituels participatifs ne vont pas forcément de soi pour un élu local¹⁴².

¹³⁹ Extrait d'entretien, DIRE Rhône-Alpes, juin 2007.

¹⁴⁰ On fait référence ici aux enjeux des élections législatives de juin 2007 et des municipales de 2008.

¹⁴¹ Sur ce point, les confusions faites par certains élus interviewés dans le cadre de cette enquête quant aux enjeux débattus au sein des CLIC alimentent cette hypothèse. Tout comme les prises de position de certains membres du collège « collectivités territoriales » critiquant pendant les entretiens l'absence de compétences de certains de leurs collègues.

¹⁴² Lefebvre (R), « Etre maire à Roubaix, la prise de rôle d'un héritier », *Politix*, n° 38, 1997, p. 63-87.

Partie II

Les « nouveaux entrants », entre hétérogénéité, absence d'attentes et attentes contrariées : un investissement problématique

Après s'être intéressé à la manière dont les acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels ont accueilli la mise en place des CLIC et nourri des attentes diverses, parfois contradictoires, quant au principe d'ouverture des débats à d'autres catégories d'acteurs jusqu'alors largement exclus des arènes de concertation, on souhaiterait maintenant se focaliser sur ces « nouveaux entrants » à proprement parler. Comment les « riverains » et les « salariés » ont-ils vécu cette incorporation au sein des CLIC ? Quels sens attribuent-ils à leur participation ? Peut-on identifier l'existence d'attentes spécifiques susceptibles d'entrer en contradiction avec celles portées par les acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels ? Se reconnaissent-ils comme des acteurs légitimes pour contribuer aux actions de concertation et d'information engagées par ces comités ? Si oui suivant quel type de légitimité ?

C'est à ces questions que l'on se propose ici d'apporter quelques éléments de réponse. Pour ce faire, une attention particulière sera accordée aux procédés de recrutement et d'enrôlement de ces « nouveaux entrants » au sein du CLIC de Feyzin. En proposant une analyse fine des trajectoires (professionnelles, militantes, résidentielles) et des compétences mobilisées (habitudes de travail en commun, background sur les risques industriels) par ces acteurs « riverains » comme « salariés », on montrera à quel point leur participation ne s'impose pas *a priori*.

1. Le « citoyen » en tant que « riverain » : quelle(s) participation(s) ?

Le 18 décembre 2006, le CLIC de Feyzin est réuni pour la première fois. Siègent aux côtés des représentants des collectivités territoriales, quatre riverains dont les statuts sont définis de la sorte sur le compte-rendu téléchargeable sur le site Internet www.clicrhonealpes.com : deux personnes « feyzinoises », une personne « domiciliée à Saint-Fons » et une autre « domiciliée à Lyon »¹⁴³. Chacun des quatre riverains prend successivement, à des temps différents de la réunion la parole.

Le premier à s'exprimer est feyzinois. Il « s'étonne que seul deux industriels soient présents à la réunion. Il ne comprend pas l'absence de représentants d'établissements, tels la gare de Sibelin ou l'Air liquide, qui sont eux aussi selon lui générateur de nuisances et de risques¹⁴⁴. » Un autre « feyzinois », après la présentation des établissements concernés par le CLIC (raffinerie Total et Rhône Gaz) « demande si des investissements sont prévus en 2007 pour réduire les nuisances, notamment sonores, liées à l'activité de l'entreprise. » Puis, la personne domiciliée à Saint-Fons « demande si les mesures de sécurité et protections actuelles, le long de l'autoroute A7 longeant la raffinerie seraient suffisantes en cas de catastrophe. » Le premier déjà intervenu au début de la réunion intervient à nouveau dans le débat relatif à la

¹⁴³ Afin de préserver *a minima* l'anonymat des personnes investies dans le collège « Riverains », aucun nom de famille ne sera précisé dans la restitution des extraits d'entretien présents au sein de cette partie.

¹⁴⁴ Les propos retranscrits ici sont extraits du compte-rendu de la réunion du 18 décembre 2006 organisé à Feyzin.

gare de triage. Il ajoute « que des risques sont générés au niveau de la gare de Sibelin. Des produits sont acheminés par train et restent stockés à cet endroit. Cette situation est dangereuse comme le prouve l'exemple du renversement d'un wagon en février 2005. Selon lui le pompage du produit renversé est toujours en cours. » Puis, il s'étonne lors du point de l'ordre du jour consacré à l'avancement du PPRT que ce dernier « ne soit pas fixé depuis longtemps. » Lors de l'information complémentaire relative à l'exercice PPI, la personne « domiciliée à Lyon » demande si « dans le cadre de Vigipirate, des consignes particulières sont prises dans les deux établissements concernés par le CLIC. »

Ces extraits du compte-rendu de la première réunion pose bien les enjeux soulevés par la participation des membres du collège « riverains » au sein du CLIC de Feyzin. Seules quatre personnes sur les six initialement conviées à participer sont présentes. Aucune d'entre elles ne semble *a priori* représenter d'associations de défense et de protection de l'environnement, ni même d'associations de quartier. On retrouve, parmi ces riverains, une personne qualifiée de « domiciliée à Lyon », ce qui peut paraître étrange au vu du bassin industriel concerné par le CLIC de Feyzin¹⁴⁵ et des impératifs de « proximité » avec les entreprises Seveso souhaités par les services de l'Etat à propos de la composition du collège « riverains ». Autant d'indices qui suggèrent l'existence d'une procédure de recrutement de ce collège pour le moins complexe, au cours de laquelle les « riverains » sont demeurés largement introuvables : soit parce que ces derniers ne se sont tout simplement pas rendus à la réunion, soit parce qu'ils semblent s'éloigner sensiblement de la figure type du « riverain » fantasmée par les services de l'Etat, à la fois mobilisé au sein d'un collectif et résidant à proximité des industries.

S'agissant par ailleurs du contenu de leurs interventions, on ne peut être que marqué par l'importance accordée à des éléments dépassant largement le strict cadre des enceintes des deux industries représentées au sein de ce CLIC. On pense notamment au cas de la gare Sibelin. Cette façon de déporter le sujet des « risques industriels » à d'autres entités que les entreprises Seveso invite d'ores et déjà à se poser des questions. Est-ce parce qu'ils n'éprouvent que peu de nuisances vis-à-vis des sites concernés que la focale se déplace ainsi ? Le peu de revendications exprimées suggère-t-il une coexistence pour le moins pacifique entre industriels et riverains ? Est-ce, au contraire, parce qu'ils ne se sentent pas légitimes et compétents pour faire état de leurs demandes et attentes vis-à-vis des industriels au sein de l'espace du CLIC ? En d'autres termes, la thématique des « risques industriels » est-elle une thématique véritablement saisie par les membres du collège « riverains » comme le présupposent les services de l'Etat, les industriels ou encore les élus impliqués dans cette instance en usant par exemple de l'expression « culture des risques » ?

Une deuxième caractéristique se dégage, d'ailleurs beaucoup plus visible dans nos compte-rendu d'observation que dans la restitution officielle de cette première réunion : c'est la place accordée au registre de l'expérience et du témoignage. On pense ici au long développement sur l'accident causé par le renversement d'un wagon à la gare Sibelin ou encore à la discussion engagée autour de l'autoroute dont les argumentaires sont essentiellement factuels, fondés sur l'usage du récit et marqués notamment par la récurrence du pronom « je » dans les élocutions. A ce titre, on peut se demander dans quelle mesure le dispositif en tant que tel, très formalisé, ne contraint pas les logiques de prises de parole des riverains ? Y'a-t-il des registres de langage que ces derniers s'autorisent plus facilement que d'autres ? Peut-on, dans ces cas-là, parler d'une valorisation de l'expertise d'usage ou encore profane au sein de cet espace ?

¹⁴⁵ On rappelle que le périmètre du CLIC consacré à Rhône Gaz et Total concerne en priorité la ville de Feyzin, puis dans une moindre mesure celle de Saint-Fons, d'Irigny, de Vernaison, de Solaize et de Saint-Symphorien-d'Ozon.

Autant de questions et d'hypothèses qui invitent à approfondir l'analyse de la composition du collège « riverains » : tant au niveau de sa difficile constitution, des réflexions qu'elle permet de mener sur la nature exacte de la figure du « riverain » finalement légitimée au sein de ce collège, que sur la manière dont cette définition du « riverain » renseigne sur le type de participation envisagée et surtout possible au sein du CLIC.

1.1. Le collège « riverains » : une participation qui ne s'impose pas a priori

1.1.1. A la recherche des riverains « introuvables »

Lorsque l'on travaille sur la constitution du collège « riverains » du CLIC de Feyzin, un premier élément interpelle le chercheur : le caractère pour le moins introuvable de ces riverains.

Ce caractère introuvable se traduit tout d'abord dans les difficultés d'accès à ces dénommés « riverains » auxquels se trouve confronté le chercheur. La prise de contact avec les riverains du CLIC de Feyzin a ainsi été jalonnée d'obstacles qui méritent ici d'être présentés tant ils renseignent sur les procédures d'enrôlement au sein de ce collège et constituent en soi des indices précieux sur le décalage existant entre la figure du « riverain » fantasmée par les acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels et la réalité. La première difficulté à laquelle l'équipe s'est heurtée tient sans doute à l'imprécision des informations contenues dans le compte-rendu de la première réunion et le site Internet dédié aux CLIC dans la région Rhône-Alpes. Comme on l'a déjà indiqué, aucune mention précisant une appartenance associative quelconque ne permettait de se repérer dans l'univers associatif de la vallée de la chimie, renforçant par là l'hypothèse déjà soulevée de la faiblesse du tissu associatif en matière de défense de l'environnement ou des quartiers sur ce territoire. De plus, de nombreux noms étaient mal orthographiés ou inexacts, empêchant pratiquement toute recherche téléphonique par l'annuaire. Ni la préfecture, ni le SPIRAL étant capable de donner des informations plus précises à ce sujet, on a dû se rapprocher directement des municipalités pour avoir leurs coordonnées, ce qui là encore informe sur le contrôle exercé par les collectivités locales dans le mécanisme de sélection des participants. Enfin, un dernier élément mérite l'attention : le refus de certains membres du collège « riverains » de consacrer un entretien sur la question du CLIC sans passer au préalable par une demande officielle auprès de la mairie.

Ainsi, deux des membres du collège « riverains » ont indiqué, lors de la prise de contact téléphonique précédant l'entretien, qu'ils n'appréciaient pas le fait d'être contactés sans avoir au préalable l'accord explicite de la mairie de Saint-Fons pour réaliser cet entretien. Le cas le plus emblématique étant certainement celui du deuxième riverain de Saint-Fons dont on n'a pu obtenir les coordonnées par le premier alors que ce dernier les possédait. Cette personne lui ayant explicitement fait comprendre qu'il tenait à ce que l'on passe d'abord par la mairie même si « *bien évidemment il ne voyait pas d'inconvénient à nous rencontrer* »¹⁴⁶. Il a fallu ainsi appeler la mairie pour obtenir ces précieuses informations. Informations qui nous ont d'ailleurs été données très facilement, sans passer par une demande officielle, la chargée de mission ayant répondu à notre appel s'avérant être la fille du riverain en question. Soulignons, enfin, qu'à la demande de cette personne, l'entretien s'est déroulé dans le hall de la mairie de Saint-Fons.

Loin d'être anecdotiques, ces éléments informent des difficultés des riverains à se représenter le collège « riverains » comme un collège doté d'une existence autonome, voire d'une identité collective propre. Pour ces deux riverains, l'appartenance au CLIC se définit ainsi avant tout

¹⁴⁶ Extraits des notes prises sur nos carnets de terrain.

par leur capacité à être mandatés par la mairie pour défendre les intérêts de la municipalité, c'est en tout cas en ces termes que l'on peut interpréter leurs requêtes. On y décèle également la nécessité ressentie par ces derniers d'être autorisés par la mairie à parler du CLIC. A ce titre, ces informations confirment de nombreuses hypothèses déjà évoquées dans la première partie. On pense notamment à la mainmise des collectivités sur le recrutement des riverains mais également à l'extrême proximité que ces riverains entretiennent avec les municipalités investies. Ces données invitent ainsi à questionner dans nos développements futurs la nature des liens entretenus entre les riverains sélectionnés et les mairies. Si l'on peut parler de « nouveaux entrants » au sein des procédures de concertation mises en place par l'Etat autour des risques industriels, il semble, en effet, que cette expression pour désigner les « riverains » soit largement usurpée dès lors que l'on s'intéresse à leur investissement au sein des institutions municipales¹⁴⁷.

Néanmoins, si ce caractère « introuvable » du riverain a attiré notre attention c'est qu'il dépasse largement le seul cadre des réflexions méthodologiques liées à la question de l'accès au terrain. Comme on l'a déjà indiqué, les « collectivités locales » mais aussi les « riverains » eux-mêmes ont insisté de manière quasi unanime sur la difficulté qu'ils éprouvaient sur leur territoire à identifier des riverains « volontaires », déjà investis sur des enjeux environnementaux, de défense de quartier, mobilisés et prêts à s'engager au sein du CLIC.

La maire de Vernaison estime ainsi volontairement n'avoir pas proposé de noms de riverains susceptibles de siéger dans ce collège en arguant du faible intérêt pour la thématique des « risques industriels » sur sa commune. Mais l'illustration la plus emblématique réside sans doute dans le choix de la ville d'Irigny de nommer pour siéger au sein de ce collège, une conseillère municipale de l'opposition. Ce choix étant vaguement légitimé en conseil municipal par la référence plutôt lointaine à une appartenance associative environnementale dont la principale concernée dira elle-même en entretien qu'elle ne se « *souvient même plus du nom tellement aujourd'hui elle ne tourne plus* »¹⁴⁸. Le « riverain » entendu dans le sens du « représentant d'associations locales », tel que qualifié dans le décret d'application de février 2005, se trouve ainsi doublement introuvable : d'une part parce que le tissu associatif ne semble soit pas concerné par les enjeux industriels ou largement déliquescents quand c'est le cas ; d'autre part parce que le qualificatif de « riverain » peut paraître largement abusif au regard de son statut réel et des raisons officieuses à l'origine de la nomination. La conseillère municipale évoquée précédemment n'hésite d'ailleurs pas à souligner les vraies raisons de son recrutement :

« Quand le CLIC a demandé un élu, le maire a proposé Monsieur Diart¹⁴⁹ pour qui j'ai beaucoup de sympathie d'ailleurs (...). Aussi, si je me suis élevée contre cette voix, ce n'est pas contre ce Monsieur mais parce que je ne voyais pas pourquoi ce serait quelqu'un de la majorité et a fortiori quelqu'un qui s'y connaît sur les risques industriels¹⁵⁰ qui serait nommé pour Irigny. Du coup, j'ai fait acte de candidature (...) et comme le collège des élus était déjà complet, on a proposé ma nomination dans le collège riverains¹⁵¹. »

¹⁴⁷ On reviendra sur ce point ultérieurement.

¹⁴⁸ Extrait d'entretien avec un des membres du collège riverain à Irigny, mai 2007.

¹⁴⁹ Elu local membre de l'équipe municipale.

¹⁵⁰ Elle fait ici référence au fait que le conseiller municipal de la ville d'Irigny nommé au sein du collège « élus » est l'ancien directeur de l'usine Rhône-Poulenc de Saint-Genis-Laval, commune de l'ouest lyonnais.

¹⁵¹ *Ibid.*

D'autres éléments intéressants suggèrent cette difficulté à mobiliser, voir tout simplement à identifier des riverains capables de participer au CLIC. Comme on l'a déjà signalé, on peut, par exemple, s'interroger sur le fait que deux des membres du collège « riverains » du CLIC de Feyzin participent également au collège « riverains » du CLIC du Port Edouard Herriot récemment constitué. Cette interrogation se pose avec d'autant plus d'acuité quand on sait que selon les sources disponibles ces derniers ont été nommés d'office dans ce nouveau CLIC sans même avoir été au préalable contactés¹⁵². Cet élément laisse présager de la volonté de la préfecture et/ou de la mairie de Saint-Fons de ne pas s'embarrasser de nouvelles procédures de recrutement tant le vivier des « riverains » demeure restreint sur la vallée de la chimie. On pourrait également s'interroger sur le statut d'un des membres du collège « riverains » nommé par le maire de Saint-Fons qui ne réside même plus sur la commune en question et qui pourtant a été désigné par le maire comme membre du collège « riverains ».

1.1.2. Le CLIC de Feyzin, un dispositif « mort-né » ?

D'autres éléments recueillis lors de l'enquête de terrain suggèrent que cette participation du collège « riverains » au sein du CLIC de Feyzin est loin d'être évidente. On fait référence ici à deux aspects largement évoqués par les riverains en entretien : l'absence relative ou tout du moins la difficulté à exprimer des attentes spécifiques et l'impossibilité de se représenter clairement les enjeux exacts de ce dispositif. Ainsi, à première vue, tout se passe comme si cette instance était largement dépossédée d'enjeux ou encore d'attentes particulières de la part des membres du collège « riverains ».

• Des attentes contrariées à l'absence d'attentes

Cette difficulté à exposer les vertus du CLIC était perceptible dès la première phase de prise de contact avec les riverains. Cette dernière a, en effet, toujours été accompagnée de propos très critiques ou d'une incompréhension relative quant à l'intérêt de les interviewer sur cet objet :

« Vous savez, moi le CLIC je n'ai pas grand-chose à en dire, dans la mesure où il ne s'y passe pas grand-chose...¹⁵³ »

« Vous voulez me demander à quoi ça sert ? Je peux vous dire que cela va aller vite : cela ne sert à rien...¹⁵⁴ »

Il serait bien évidemment réducteur d'estimer que cette posture critique est partagée par l'ensemble des membres du collège « riverains » suivant la même intensité. De manière générale, on observe l'existence d'une sorte de graduation du discours critique vis-à-vis du CLIC en fonction du degré de proximité à la raffinerie. Plus les riverains habitent près des sites industriels et au sein de communes largement impactées par les dangers des installations chimiques et pétrolières, plus les propos sont critiques à l'égard de cette nouvelle instance de concertation dédiée aux risques industriels. Les récits de ces deux riverains issus du quartier des Razes (Feyzin) évoquant leurs impressions sur la première réunion du CLIC sont, à ce titre, éclairants.

¹⁵² L'un des riverains a ainsi appris sa participation au CLIC du Port Edouard Herriot en recevant par courrier l'arrêté de constitution.

¹⁵³ Extrait de nos carnets de terrain lors de la prise de contact avec un des membres du collège « riverains » résidant à Irigny.

¹⁵⁴ Extrait de nos carnets de terrain lors de la prise de contact avec un des membres du collège « riverains » résidant à Feyzin.

« Cette année, le CLIC redémarre ... alors le maire m'a invité à faire partie du CLIC. Et bien c'était une réunion tout à fait neutre, où on n'a aucun pouvoir. J'ai une grande fiche intervenant mais ça ne sert à rien. **On discute dans le vide pendant trois heures. On se frappe dans les mains, on se remercie et puis on se dit au revoir. Et ça ne va pas plus loin. La prochaine fois, je leur dirais que c'est nul. Je leur dirais. Tous ces gens qui ne font rien, là ! On était trois bénévoles, mais dans l'ensemble, ce sont quand même des gens qui se déplacent et qui sont payés pour ne rien faire. C'est quand même gros**¹⁵⁵. »

« Moi, je doute. J'aimerais que cela marche mais j'en doute puisqu'ils avaient essayé de monter ce CLIC il y a trois ans, si je ne me trompe pas, et puis cela n'a pas marché. Et là, ils le relancent. A chaque fois qu'on a un nouveau préfet, on le relance. Mais je suis un peu sceptique. **On n'a jamais eu de résultat concret. On nous fait croire ... et je ne dois pas être le seul en tant que riverain à y penser ... on nous fait croire qu'on apporte beaucoup d'amélioration, que l'on prendra nos réflexions en compte. Mais non ! Non ! Si on ne les rappelle pas à l'ordre, vous voyez, il n'y a pas de réunion nouvelle. La réunion du CLIC qui devait avoir lieu la semaine dernière, elle a été annulée**¹⁵⁶. »

A l'opposé, les membres du collège « riverains » résidant au sein de communes moins touchées par la présence des industries Seveso, voire domiciliés dans des villes non directement concernées par les dangers de ces usines, se montrent moins critiques à l'égard du CLIC. Ils lui attribuent même un intérêt majeur, celui de pouvoir apporter des informations sur ce qu'il faut faire en cas d'incident ou encore d'avoir la possibilité de poser des questions directement aux industriels.

Cette dynamique peut paraître au premier abord largement inattendue et paradoxale. Elle contraste notamment avec les attentes exprimées par les services de l'Etat quant aux vertus possibles de la participation des riverains situés directement à proximité des sites industriels : les plus susceptibles d'être mobilisés et mobilisables au sein du CLIC s'avèrent en réalité les plus déçus. Et quel que soit le degré d'intensité de critiques adressées au CLIC, il est important de souligner que pour l'ensemble des riverains interrogés ce dispositif est très vite supplanté dans les discours par d'autres instances de concertation et d'information jugées plus « intéressantes », plus « productives », dans lesquelles ils nourrissent plus « d'espoir ¹⁵⁷ ». On pense notamment aux commissions extra municipales environnement, auxquelles participent déjà les riverains de Saint-Fons, ou encore à la conférence riveraine mise en place par la ville de Feyzin et Total.

Au final, c'est donc avant tout un portrait en négatif que dressent en priorité les enquêtés du CLIC. Les critiques sont au mieux argumentées par la mise en évidence d'attentes « contrariées ». Les enquêtés vilipendent le formalisme du dispositif, les laps de temps beaucoup trop longs entre chaque réunion, l'absence de réponses apportées à leurs questions. Dans ce cadre, même s'ils reconnaissent l'aspect pédagogique du dispositif, concernant notamment l'apprentissage des gestes à adopter en cas d'accident, ils n'en demeurent pas moins convaincus « que de toute façon rien d'important ne se jouera¹⁵⁸ » dans ce type d'instance. Au pire, on note dans les propos des enquêtés « l'absence d'attentes » vis-à-vis de ce dispositif, un des riverains interviewés allant même jusqu'à le qualifier de « mort-né ¹⁵⁹ ».

¹⁵⁵ Extrait d'entretien avec un des membres du collège « riverains » domicilié à Feyzin, mai 2007.

¹⁵⁶ Extrait d'entretien avec un des membres du collège « riverains » domicilié à Feyzin, juin 2007.

¹⁵⁷ Extraits d'entretien avec des membres du collège « riverains », mai et juin 2007.

¹⁵⁸ Extrait d'entretien avec un des membres du collège « riverains », Irigny, mai 2007.

¹⁵⁹ Extrait d'entretien avec un des membres du collège « riverains », Feyzin, mai 2007.

- Entre confusion et méconnaissance du dispositif

L'absence d'attentes particulières vis-à-vis de cette instance est renforcée par l'importante méconnaissance du dispositif qui caractérise les propos des enquêtés. Les entretiens étaient ainsi tous parsemés de nombreuses confusions quant aux modalités de fonctionnement du CLIC et de ses objectifs.

Tout d'abord, on peut noter qu'aucun riverain n'a évoqué la possibilité de recourir un jour au fond d'expertise ou de faire venir, comme le précise la circulaire du 26 avril 2005, des « experts reconnus ». L'existence même de cette possibilité n'est d'ailleurs tout simplement pas connue par les riverains interrogés. De la même manière, on observe un usage pour le moins radical de la « culture du secret » évoquée par les industriels et les représentants de la préfecture dans les réunions du SPIRAL risques. Les riverains enquêtés ont ainsi tous insisté, hormis une personne, sur l'extrême précaution avec laquelle ils sont censés relayer les sujets débattus au sein du CLIC. Un riverain allant même jusqu'à affirmer que l'information diffusée au sein de cette instance ne doit pas « franchir les murs de la salle. » « C'est une obligation¹⁶⁰ », poursuit-il alors qu'aucun règlement ne l'indique. Si l'on peut interpréter cette posture comme le résultat d'une reconnaissance éminemment symbolique et largement construite, conférant un peu de grandeur à son statut de « riverain » invité à discuter au sein du CLIC de sujets sensibles en présence des directeurs des usines, elle témoigne également du travail effectué pendant la réunion (mais également en coulisse) par les industriels et les élus pour cadrer la nature des informations diffusées au sein de cette instance et justifier la mise sous silence de certaines données.

Deuxièmement, on repère chez les riverains interviewés un basculement fréquent entre évocation du CLIC et du PPRT, comme si le CLIC se résumait voire incarnait le PPRT. Cette confusion est sur ce point riche d'enseignements. Elle peut notamment expliquer ce qui pourrait paraître à première vue comme contradictoire dans les propos des enquêtés, c'est-à-dire la juxtaposition d'un discours très critiques vis-à-vis des CLIC à la volonté signalée par l'ensemble des riverains interviewés de participer aux prochaines réunions. Elle souligne ainsi que si des attentes sont formulées par les riverains situés à proximité des sites industriels Seveso, c'est surtout au niveau des informations susceptibles d'être obtenues sur les zones et secteurs du PPRT et, par la même occasion, sur les conséquences que ces tracés pourraient avoir sur la valeur de leurs biens immobiliers. Sur ce point, on rejoint les hypothèses déjà avancées par Jeanne Chabbal concernant le processus de redéfinition du risque industriel en risque patrimonial opéré par les riverains¹⁶¹.

Enfin, c'est surtout la confusion faite par les riverains de Feyzin entre conférence riveraine et CLIC qui mérite l'attention. Lors des entretiens, il fallait en effet rester vigilant pour délimiter dans les propos tenus par les enquêtés ce qui relevait de leur participation au sein du CLIC et de la conférence riveraine. Les frontières étant d'autant plus brouillées que l'ensemble des participants investis au sein du collège « riverains » l'est également dans l'institution concurrente et en constitue même l'un des éléments moteurs. Il semble d'ailleurs que la confusion entre ces deux instances de concertation est l'une des spécificités du CLIC de Feyzin. A ce titre, elle participe grandement à la construction du portrait largement négatif qu'ont dressé les enquêtés issus de Feyzin et investis dans le collège « riverains ».

1.1.3. Un espace parasité par l'existence de la « conférence riveraine »

On souhaiterait maintenant insister sur une spécificité révélée par l'enquête menée auprès du collège « riverains », c'est-à-dire l'existence d'un clivage important dans les récits livrés par

¹⁶⁰ Extrait d'entretien avec un des membres du collège « riverains », Feyzin, mai 2007.

¹⁶¹ Chabbal (J), « Le risque invisible. La non-émergence d'un problème public », *Politix*, n°70, 2005, p. 160-195.

les riverains entre ceux directement issus de la commune de Feyzin et les autres. Ce clivage ne s'exprime pas tant au niveau des critiques adressées au CLIC. On l'a vu, celles-ci sont largement partagées par l'ensemble des riverains interrogés, quelle que soit la commune d'appartenance. Il se manifeste surtout dans la référence constante à la conférence riveraine faite par les enquêtés domiciliés à Feyzin, autre instance d'information et de concertation dont on ne peut pas sous-estimer les effets sur les stratégies d'investissement à l'intérieur du CLIC.

L'existence de ce dispositif concurrent semble, en effet, accentuer les problèmes de lisibilité et de visibilité dont souffre le CLIC au niveau local. Et cela d'autant plus que le discours critique à l'égard du CLIC trouve sa source dans le parallèle constamment opéré par les riverains avec le dispositif de la conférence riveraine. Ainsi, à chaque fois qu'en entretien les riverains évoquent leurs doutes sur l'efficacité du CLIC, voire mettent en cause son intérêt, leurs critiques s'adosent en contrepartie sur une valorisation du dispositif de la conférence riveraine.

« Il va y avoir l'instauration d'une conférence riveraine, avec un travail qui va être fait en collaboration avec la mairie, les acteurs, les sociologues, les riverains, la raffinerie, pour faire évoluer les choses. Ce n'est pas du spectaculaire, ce n'est pas du rapide, c'est du travail de fond, qui requiert de l'intelligence, de la patience, de l'écoute et du dialogue. Et une volonté politique et financière de faire avancer les choses dans le bon sens. Voilà comment je vois les choses¹⁶². »

Ce dispositif semble ainsi totalement supplanter le CLIC dans les représentations des enquêtés comme l'instance légitime de concertation sur la question des risques industriels au plan local. Ce processus de légitimation de la conférence riveraine est d'ailleurs renforcé par le statut de « promoteurs » de cette instance qui a été octroyé par le maire aux trois riverains de Feyzin participant au CLIC. Ces derniers se sont, en effet, vus confier la tâche de présenter le dispositif de la conférence riveraine aux autres habitants du quartier des Razes. Ils ont ainsi été élevés au grade de « riverains relais » mais également de quasi « rabatteur », comme en témoignent les extraits d'entretien suivants.

« Dans ce cadre-là, on fait signer des gens. On essaye de récupérer la population pour avoir en fin de compte plus de poids, par rapport à la raffinerie. (...) Et je pense que le maire espère ça aussi parce que c'est quand même une campagne qui coûte des sous. Ça nous coûte des sous. Mais s'il y a plus de gens, on pourra peut-être faire un peu plus le poids, par rapport à la raffinerie. Moi, j'ai dit au maire quand il est venu nous présenter sa conférence riveraine au comité de quartier : "si c'est pour ne rien faire ... par contre, si c'est pour nous donner de la force, pour faire quelque chose, moi je suis partant à 100%". Donc je suis parti avec lui. Je me nourris d'espoir¹⁶³. »

« Je pense que ça va fonctionner parce qu'on a commencé à diffuser une information sur cette conférence riveraine le dimanche 6 mai, jour des élections, à la sortie du bureau de vote. Et on a eu un écho très favorable de la part des riverains et des gens qui se sont inscrits pour venir à ces séances de travail. Je crois que cela va marcher. On a même le directeur de la raffinerie qui est venu, c'est dire ! (...) Aujourd'hui, il faut mettre le paquet sur la conférence riveraine. (...) Nous on a beaucoup insisté là-dessus quand on a présenté cette conférence aux autres riverains, que c'est une occasion d'être écouté, de savoir ce qui va se décider (...). C'est nous qui avons distribué la plaquette aux riverains. Et cette plaquette, avant qu'elle ne soit éditée, on

¹⁶² Extrait d'entretien avec un des membres du collège « riverains », Feyzin, mai 2007.

¹⁶³ Extrait d'entretien avec un des membres du collège « riverains », Feyzin, mai 2007.

*nous l'a soumise à relecture. Et globalement dans son contenu, elle a été approuvée. On a fait quelques retouches, c'était très bien*¹⁶⁴. »

On imagine ainsi combien l'implication des trois riverains dans le processus de démarrage de la conférence riveraine peut expliquer, en grande partie, l'absence d'attentes exprimée à l'égard du CLIC. Ce dernier est alors constamment jugé dans les propos des riverains de Feyzin à l'aune de la mise en place de cette conférence riveraine. Pour les riverains, c'est au sein de cette dernière « *qu'il est possible qu'il se passe quelque chose* ». Sur ce point, il est d'ailleurs intéressant de noter que ce jeu de miroir est tellement fort dans les propos des enquêtés qu'on a presque l'impression que c'est l'existence même de la conférence riveraine qui permet de donner aujourd'hui un sens à leur participation au sein du CLIC dans la mesure où les enquêtés estiment « *qu'une fois la conférence riveraine mise en place, il pourra peut-être se passer des choses intéressantes au sein du CLIC* »¹⁶⁵.

Dans cette perspective, le poids de la conférence riveraine dans les représentations des enquêtés confirme la nécessité de prendre en compte le caractère pluriel des espaces publics pour comprendre les dynamiques d'engagement. On ne peut, en effet, cerner les conditions d'implication des riverains au sein du CLIC en s'en tenant à la simple analyse de cet espace. A Feyzin, plusieurs types d'espaces publics dédiés à la concertation coexistent (les conseils de quartier, la conférence riveraine, les rendez-vous citoyens, etc.) dont on ne peut minorer les effets d'interactions. On rejoint sur ce point l'hypothèse déjà avancée par Bastien François et Erik Neveu de réfléchir en terme « d'archipel », c'est-à-dire de lieux interconnectés, et non « d'agora » unique¹⁶⁶. Cette approche permet alors de révéler d'autres questionnements sur lesquels on reviendra : celui de l'autonomie de chaque lieu, celui de la nature des faits ou de la stratégie des agents qui assurent la connexion à l'ensemble et celui de la reconnaissance de l'archipel par l'autorité (c'est-à-dire du portage politique). Dans ce cadre, on mesure toute la dimension des effets qu'ont pu avoir sur les représentations des riverains le travail, réalisé en amont par la mairie, de valorisation de la conférence riveraine comme instance légitime de concertation sur les risques industriels. On perçoit comment ce processus de légitimation accompagné en parallèle d'une dynamique de délégitimation du CLIC a eu des incidences sur le sens attribué par les riverains à leur participation au sein de cet espace. Incidences d'autant plus considérables qu'on va voir que ces deux dispositifs scéniques, dont les modalités de fonctionnement et d'organisation diffèrent pourtant sensiblement, autorisent *a priori* les riverains à privilégier des prises de parole, des registres de compétence et des types de légitimité largement identiques (rhétorique du témoignage et de l'expérience, légitimité de proximité, valorisation de l'expertise d'usage)¹⁶⁷. On discerne également les effets bénéfiques que pourraient provoquer en retour l'existence de la conférence riveraine sur les appropriations futures du CLIC par les riverains. Une fois la conférence riveraine reconnue,

¹⁶⁴ Extrait d'entretien avec un des membres du collège « riverains », Feyzin, mai 2007.

¹⁶⁵ Extrait d'entretien auprès d'un des membres du CLIC de Feyzin.

¹⁶⁶ Ces derniers opposent « aux métaphores d'un espace doté d'un centre, à celles de l'Agora ou du panoptique des opinions d'autres métaphores comme celle de la mosaïque, de l'archipel, de la configuration tourmentée du récif corallien. » Pour une analyse plus approfondie, voir Neveu (E) et François (B), *Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétorique des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1998.

¹⁶⁷ D'un côté, les riverains impliqués au sein du CLIC ne sont convoqués au mieux qu'une fois par an, dans le cadre d'une réunion très formelle, peu ou pas du tout préparée en amont, au sein de laquelle ils sont en minorité. De l'autre, des ateliers en petits groupes sont organisés pour préparer le démarrage de la conférence riveraine au sein desquels ni la mairie, ni les industriels n'ont été présents. La conférence riveraine s'incarne physiquement dans le quartier via les permanences d'écoutes animées par les chercheurs du CNAM chargés de son organisation. Ainsi, deux dispositifs différents coexistent : un très formel (le CLIC) et l'autre (la conférence riveraine) qui joue davantage sur les aspects dialogue, expérimental, innovant, tout du moins dans sa phase de préfiguration. On verra, en effet, que dans sa forme définitive la conférence riveraine est beaucoup plus formelle que le maire ne le laisse entendre.

légitimée et investie par les habitants de Feyzin, le CLIC pourrait alors servir de caisse de résonance institutionnelle à leurs revendications collectives préalablement construites au sein de cet espace. Mais on saisit également les risques de démobilitation suscités par cette stratégie politique. Si les attentes escomptées par la conférence riveraine sont contrariées, c'est tout l'archipel d'espaces publics de concertation mis en place sur Feyzin qui menace d'être délégitimé. L'archipel demeure, en effet, comme le rappellent Bastien François et Erik Neveu, une construction extrêmement fragile. L'existence des espaces publics qui le composent est ainsi toujours susceptible d'être menacée par l'autorité politique mais aussi par les habitants qui décident ou non de les investir.

1.2. Une figure du riverain en tensions

1.2.1. La composition sociologique du collège « riverains » : vers l'émergence d'un portrait type ?

Avant d'aborder concrètement la question des modalités d'appropriation de la figure du « riverain » au sein du CLIC de Feyzin, on souhaiterait auparavant revenir sur la composition sociologique de ce collège. A l'aune des données recueillies lors de l'enquête, plusieurs constats peuvent être formulés. Tout d'abord, hormis une personne encore en activité, tous les « riverains » investis au sein de ce collège sont retraités ou pré-retraités. A ce titre, le CLIC ne déroge pas aux dynamiques d'engagement déjà observées dans de nombreuses instances de concertation dépassant le strict cadre des risques industriels¹⁶⁸.

Des hommes en grande majorité (5 sur 6), les membres du collège « riverains » entretiennent des liens importants avec la raffinerie. Ce lien s'exprime de deux manières. Un premier type de relation, partagé par la quasi totalité des enquêtés, consiste à avoir travaillé de manière indirecte pour la raffinerie. Un des riverains, ancien électricien de formation, a ainsi effectué au cours de sa carrière de nombreuses interventions sur ce site industriel. Un autre a exercé ses fonctions dans le cadre d'un bureau d'étude chargé d'effectuer des opérations de contrôle dans ces usines. Un autre encore occupait un poste d'ingénieur dans un bureau d'études industrielles. Le dernier, coiffeur, n'a pas travaillé indirectement pour la raffinerie, mais s'est installé sur la ville de Feyzin justement en raison de l'existence du site industriel et des débouchés escomptés pour son activité. Le deuxième type de lien s'exprime davantage sur le registre d'une proximité familiale avec l'industrie. On pense notamment au cas d'une des ces personnes qui, tout en n'ayant aucun lien direct avec la raffinerie, s'estime cependant très liée avec tout ce qui relève du secteur industriel dans la mesure où son mari et son fils travaillent dans la chimie industrielle. Elle ne se sent ainsi pas « *totalelement étrangère*¹⁶⁹ » à ces questions.

Sur la totalité du collège « riverains », seule une personne était déjà installée sur le site de Feyzin au moment de l'explosion de 1966. Dans l'ensemble, le degré d'ancienneté sur la commune de résidence est compris entre 7 et 45 ans. Il est également intéressant de noter l'existence d'une opposition nette entre les riverains issus de Feyzin qui habitent tous le quartier des Razes, limitrophe des sites industriels concernés par le CLIC, et les riverains issus des autres communes. Ces derniers résident, en effet, loin des zones à risques susceptibles d'être concernées par le tracé du PPRT. On verra que cet élément aura son importance dans l'existence d'un processus différencié d'appropriation de la figure « riverain » et dans le type de légitimité autorisé au sein du CLIC, les riverains de ces communes ne pouvant se prévaloir comme ceux de Feyzin d'une réelle proximité avec les

¹⁶⁸ Voir notamment, Rangeon (F), « Les comités de quartiers, instruments de démocratie locale ? », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 329-345.

¹⁶⁹ Extrait d'entretien avec l'un des membres du collège « riverains », Irigny, mai 2007.

sites concernés. Or, même si les communes de Saint-Fons et d'Irigny sont moins impactées que Feyzin par la présence des sites industriels, certains quartiers n'en demeurent pas moins directement concernés. On pense en particulier au « bas » d'Irigny ou encore au quartier des Clochettes à Saint-Fons. Dans le respect de la logique de proximité privilégiée par l'Etat, on aurait pu penser que le collège « riverains » allait être en priorité pourvu par ces quartiers, ce qui n'est pas le cas¹⁷⁰.

Enfin, l'analyse des parcours militants des riverains investis au sein du CLIC révèle l'importance relative de leurs investissements au sein des institutions municipales. Tous les riverains nommés occupent déjà des places au sein de diverses sortes de commissions municipales. C'est le cas par exemple des deux riverains de Saint-Fons impliqués depuis de nombreuses années dans la commission environnement de la commune. Le riverain issu de la commune d'Irigny est lui conseiller municipal de l'opposition. Ceux de Feyzin sont tous élus au sein du conseil de quartier des Razes. Il n'est d'ailleurs pas rare que les riverains investissent plusieurs arènes en même temps dont certaines ont un lien direct avec la question des risques industriels. Deux des trois riverains de Feyzin ont ainsi déjà participé au CLIC expérimental de 2002. L'un d'entre eux a été nommé pour être le représentant de la ville de Feyzin dans le cadre du programme Myriad 21 ou encore dans des séminaires organisés par les éco-maires. Un autre a été mandaté par le maire pour participer à une conférence sur les risques industriels organisée à Grenoble en 2007 en tant que représentant officiel du CLIC de Feyzin. A ce titre, le profil des riverains impliqués dans le CLIC de Feyzin ne déroge pas là aussi aux lois sociologiques de l'engagement déjà observées sur d'autres espaces de concertation : sous-représentation des jeunes, des femmes, des étrangers et des personnes issues de milieux modestes, valorisation des responsabilités associatives (voire de la multi-appartenance) et de l'investissement local comme préalable à la nomination¹⁷¹. On verra cependant que dans les propos des enquêtés cet investissement ne se traduit pas pour autant par l'utilisation d'un registre « militant ». Ces derniers préfèrent insister sur l'apolitisme de leurs activités municipales et surtout de leur participation au sein des espaces de concertation, ce qui constitue là encore une caractéristique largement relevée par les observateurs de la démocratie participative.

1.2.2. Une acceptation plurielle et singulière de la figure du riverain

L'analyse des entretiens menés auprès du collège « riverains » et plus largement auprès des autres acteurs investis au sein du CLIC de Feyzin souligne à quel point l'utilisation du vocable « riverain » est toujours envisagée dans son acceptation plurielle. On parle rarement du riverain mais plutôt des riverains. Néanmoins, lorsque les enquêtés usent du terme « riverains » ce n'est jamais pour évoquer l'existence d'une entité collective unifiée par des intérêts et des revendications communes. Au contraire, cette acception plurielle de la figure du « riverain » renvoie dans une large mesure à l'existence de riverains distincts.

Les enquêtés insistent ainsi davantage sur ce qui les différencie les uns des autres que sur ce qui les rassemble. Cette distinction s'exprime tout d'abord dans la référence constante au degré de proximité vis-à-vis de la raffinerie. Comme le souligne un des enquêtés, « *il faut*

¹⁷⁰ On rappelle que sur l'ensemble des « riverains » provenant d'une autre commune que Feyzin, l'un réside sur le « haut » d'Irigny nécessairement moins touché que le « bas », l'un dans le centre de Saint-Fons et l'autre sur Lyon.

¹⁷¹ Voir à ce sujet notamment les travaux disponibles sur les conseils de quartier : Rangeon (F), « les comités de quartiers, instruments de démocratie locale ? », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale...* op. cit. ; Neveu (C), *Dans notre pays et au-delà dans notre ville : citoyenneté, appropriation et territoire à Roubaix*, Rapport final pour le PIRE-Villes, 1998 ; Blondiaux (L), « La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès*, n° 26-27, 2000 ; Mazet (P), « Participation des habitants et politiques publiques délibératives ; pour une approche critique de la démocratie locale », in Neveu Catherine, *Espace public et engagement politique. Enjeux et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, 1999.

bien prendre conscience qu'il y a riverain et riverain (...). Quelqu'un qui habite Feyzin ou quelqu'un qui habite Saint-Fons, c'est complètement différent ». La mise en scène de la commune de résidence, voire de la rue habitée ou encore de l'idée selon laquelle on ne peut comparer et mettre sur le même plan riverains de Feyzin, d'Irigny ou de Saint-Fons, émaille d'ailleurs la totalité des entretiens. Chacun insiste ainsi pour souligner qu'en fonction de la proximité à l'industrie, la question des nuisances olfactives ou sonores ne revêt pas la même réalité ou encore que l'enjeu de perte de valeur du patrimoine n'est pas le même. A ce titre, il est intéressant de noter l'absence de référence dans les entretiens à un « nous » collectif. Les riverains interviewés prennent toujours la parole en leur nom, ce qui se traduit par l'utilisation récurrente du « je », généralement suivi par le lieu de localisation de leur habitation.

Ainsi, tout semble indiquer que la figure du « riverain », telle qu'appropriée par les enquêtés, se construit avant tout dans une opposition relative à celle du représentant et en l'occurrence du représentant associatif. Hormis un membre du collège « riverain », dont les caractéristiques sociologiques diffèrent largement des autres personnes investies, on ne décèle ni dans la conception que ces derniers se font de leur rôle au sein du CLIC ni dans les attentes qu'ils peuvent formuler l'existence d'une perception « militante » de leur investissement. En d'autres termes, s'ils ont intégré le CLIC de Feyzin, ce n'est ni pour porter la parole d'une association quelconque, ni au nom de la défense de l'intérêt général et encore moins pour représenter la voix des « riverains ». Comme le souligne l'un d'eux, « *je me sens représentant d'un homme libre de ses idées et qui parle de ses idées. Qui accepte celle des autres mais qui parle des siennes. Moi à chaque fois que j'ai une idée, c'est quelque chose de clair, net, précis.* » Il est même intéressant de noter à quel point, une fois la figure du « riverain » endossée, celle-ci semble difficilement conciliable avec celle du représentant. Or, au regard des caractéristiques sociologiques des participants de ce collège, presque tous investis dans des instances de représentation, on aurait pu s'attendre au contraire à un chevauchement constant entre statut de riverain et de représentant ; le statut de représentant assurant une légitimité supplémentaire aux propos. Aussi, on peut se demander dans quelle mesure cette omission est volontaire ou au contraire largement contrainte par le dispositif CLIC et travaillée en amont par les acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels. Autrement dit, taire son appartenance à une structure institutionnelle, associative ou politique, serait une condition *sine qua non* pour parler dans ces espaces où c'est avant tout le lieu de localisation qui va légitimer le bien fondé des interventions. C'est en tout cas en ces termes que l'on peut interpréter les déclarations du maire de Feyzin, déjà exposées en première partie, lorsqu'il fustige la dimension représentante du collège « riverains » puisque « *le riverain ne représente que lui-même* ¹⁷² ». Dans ce cadre, la figure du « riverain » comme la figure de « l'habitant » serait la clé de voûte de la construction d'une légitimité de proximité indispensable à la prise de parole dans les instances de concertation locale¹⁷³.

Enfin, il importe de noter que les modalités de constitution et de fonctionnement du CLIC participent à entretenir ce rejet de la figure du « représentant ». On pense notamment aux procédures de recrutement des riverains, directement nommés par les élus, qui empêchent toute dynamique de représentation. A ce titre, les derniers sujets débattus lors des réunions du « SPIRAL risques » témoignent, eux aussi, de ce mécanisme. Les acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels y ont, en effet, explicitement précisé qu'il est désormais possible d'élire des personnes au sein de ce collège qui ne soient pas uniquement des représentants associatifs. Cet élément a même fait l'objet d'un encadré dans la dernière lettre d'informations « Regards sur le risque ». Tout se passe donc comme si les services de l'Etat,

¹⁷² Extrait d'entretien, maire de Feyzin, Feyzin, mai 2007.

¹⁷³ Sur ce point encore, la participation au sein du CLIC ne déroge pas sensiblement de ce qu'ont pu observer de nombreux chercheurs travaillant sur les instances dites de « démocratie de proximité ».

en tout cas au niveau de la région Rhône-Alpes, entérinait officiellement la difficulté à mobiliser des associations locales au sein des CLIC. Pour le cas de Feyzin, cette prise de position vient alors légitimer une situation existante.

1.3. Une participation limitée et encadrée

Ainsi, l'enquête de terrain suggère l'existence d'un collège « riverains » largement attentiste, passif, voire très critique à l'égard du CLIC. Comment expliquer ce manque d'intérêt prononcé pour ce nouvel espace de concertation autour des risques industriels ? Qu'est-ce qui peut motiver cette absence de mobilisation sur un territoire qui a pourtant déjà subi un accident industriel et qui construit en partie sa communication locale sur cette image de ville « laboratoire », « innovante » et « mobilisée » autour des risques industriels ? C'est à ces questions que l'on souhaiterait maintenant s'intéresser en étudiant notamment le rôle qu'ont pu jouer dans ce processus de faible mobilisation, le caractère pour le moins « invisible » du risque industriel, l'absence de réel sentiment d'appartenance au collège « riverains » et le travail de délimitation des frontières de la participation.

1.3.1. Des risques aux nuisances

On voudrait tout d'abord insister sur un constat majeur qui peut en partie expliquer la faible mobilisation des riverains au sein du CLIC de Feyzin : celui de la difficulté exprimée par les enquêtés à se représenter le danger suscité par la présence des industries Seveso en termes de risques industriels. Cette difficulté se traduit d'ailleurs dans les entretiens par l'absence, à proprement parler, du terme « risque ». Sur ce point, nos analyses rejoignent celles déjà émises par certains chercheurs sur la théorie du « risque invisible »¹⁷⁴. Les représentations du danger causées par la présence des industries se traduisent ainsi avant tout dans une référence plus ciblée et surtout palpable pour les riverains, celle de la thématique des nuisances olfactives et sonores.

« Suite à l'explosion de 1966, il y a eu une période de psychose. Et puis on se pose des questions quand il y a des événements comme à Toulouse. Mais en général, ce sont plutôt les petites nuisances qui dérangent. Les odeurs et surtout le bruit. »¹⁷⁵

A ce titre, l'enquête de terrain rappelle une fois encore la nécessité de déconstruire la notion de « culture du risque ». Les manières de penser et d'agir par rapport aux risques sont en effet loin d'être partagées par l'ensemble des acteurs impliqués au sein du CLIC. La présence des sites industriels n'a ainsi pas empêché que se construisent, juste à côté de la raffinerie, une école maternelle ou encore un stade de football. Le territoire est ainsi parcouru et vécu quotidiennement. Il n'est « qu'un élément parmi beaucoup d'autres de la réalité quotidienne de ces habitants et des quartiers, quelle que soit d'ailleurs l'intensité avec laquelle les problèmes de sécurité se posent¹⁷⁶. »

On doit également noter que si la thématique du risque est abordée en tant que telle dans les entretiens, elle s'exprime le plus souvent dans la peur de l'attentat. La focale se trouve alors déplacée. Ce ne sont pas les industries qui seraient à l'origine d'une représentation du danger

¹⁷⁴ Chabbal (J), « Le risque invisible... », Op. Cit. Voir également : Coanus (T), Duchêne (F), Martinais (E.), « L'industrie chimique et ses riverains : une relation ambivalente. Le cas de la grande région lyonnaise », *Les Annales des Mines*, série « Responsabilité et Environnement », n° 48 (à paraître octobre 2007).

¹⁷⁵ Revue de presse, ville de Feyzin

¹⁷⁶ Coanus (T), Duchêne (F), Martinais (E.), « Risque, territoire et longue durée : vers une « société du risque » ?, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 95, 2004, p. 21.

en termes de risque mais davantage un élément extérieur aux sites industriels et plus largement au territoire communal. L'enquête de terrain permet ainsi de revenir sur les présupposés tenaces qui guettent le chercheur mais également tout observateur quand il travaille sur un site localisé à proximité d'industries Seveso et, *a fortiori*, sur un site déjà touché par un accident industriel majeur. Ces présupposés consistent notamment à penser que la thématique des risques industriels est en soi beaucoup plus mobilisatrice que sur tout autre territoire et surtout que les riverains souhaiteraient nécessairement le départ des industries ou tout du moins se placeraient dans un rapport nécessairement conflictuel avec ces dernières. Or, l'enquête de terrain montre un mécanisme inverse. A aucun moment, les enquêtés ont évoqué ou même laissé entendre qu'ils désiraient voir l'usine partir. On est, sur ce point, loin des stéréotypes véhiculés par le collège « salariés », par exemple, de l'image des riverains nécessairement opposés à la raffinerie.

Or, il semble que cette « invisibilité » de la représentation du danger en termes de risque pour les raisons que l'on vient d'évoquer peut expliquer le faible intérêt que portent aujourd'hui les riverains vis-à-vis du CLIC de Feyzin.

Tout d'abord, la préférence accordée par les riverains à une réflexion sur les nuisances et non sur les risques (d'accidents) a pu favoriser la désertion du CLIC au profit de la conférence riveraine. On peut, en effet, émettre l'hypothèse que la conférence riveraine, avant tout centrée sur la question des nuisances sonores et olfactives, au sein de laquelle les riverains ont été invités à faire remonter la « diversité » de leurs ressentis vis-à-vis de la raffinerie, correspond davantage à leurs attentes que le CLIC où les échanges restent pour le moment très techniques et généraux. La question du règlement des nuisances semble ainsi pouvoir être davantage abordée dans un lieu tripartite ville/industries/quartier des Razes, dans un échange qui privilégie le face-à-face, plutôt qu'au sein d'un espace où siègent « *des gens qui ne vivent pas la même réalité*¹⁷⁷ » et qui n'ont pas les mêmes préoccupations. La conférence riveraine traduirait, à ce titre, le glissement sémantique souhaité par les industriels entre « risques » et « nuisances ».

Comme nous y invite Jeanne Chabbal, on peut également s'interroger sur le calcul stratégique qui peut être effectué par les riverains de ne pas réfléchir en termes de risque quant aux représentations possibles du danger suscitées par la présence des industries. Comme elle le souligne, ce calcul permet de ne pas voir se dévaloriser son patrimoine¹⁷⁸. Dans cette perspective, l'absence de représentation du danger en termes de risque, largement calculée, pourrait aussi expliquer le faible intérêt pour le CLIC.

1.3.2. La participation des « riverains » au sein du CLIC ou l'échec d'une mobilisation collective

Le CLIC, on l'a souligné précédemment, semble largement délégitimé au sein de l'organigramme de « la démocratie locale » feyzinois : absence d'attentes des riverains, concurrence de la conférence riveraine, désinvestissement relatif de l'équipe municipale, difficultés à convoquer la deuxième réunion, etc. Au-delà de ces explications, on souhaiterait ici montrer en quoi l'absence de sentiment d'appartenance au collège « riverains » peut également expliquer ce processus de délégitimation et surtout l'échec d'une mobilisation collective au sein de ce nouvel espace *a priori* dédié à la concertation autour des risques industriels.

On ne peut, en effet, qu'être marqué par l'absence de formulation d'intérêts collectifs au sein de ce collège. Tout semble indiquer dans les propos des enquêtés la difficulté à percevoir le

¹⁷⁷ Extrait d'entretien avec l'un des membres du collège de « riverains », Feyzin, mai 2007.

¹⁷⁸ Chabbal (J), « Le risque invisible... », op. cit..

collège « riverains » comme une entité autonome, dotée d'une existence propre, capable de porter à terme la voix des « riverains ». Interrogés sur la possibilité et l'intérêt qu'il y aurait pour eux à se regrouper, ou à préparer collectivement les réunions en amont du dispositif, tous ont répondu par la négative. Exceptée une enquêtée, au profil bien particulier¹⁷⁹, aucun des riverains n'a imaginé, ni même imagine un jour, prendre des contacts avec les autres membres du collège « riverains » pour amorcer ne serait-ce que les prémices d'une discussion. C'est avant tout, en son nom et de manière individuelle, que chaque « riverain » s'implique dans ce dispositif.

La perception du collège donnée par ce riverain de Feyzin est certainement la plus symptomatique de ce mécanisme : ce dernier n'a en effet même pas repéré que des riverains d'autres communes font partis du CLIC.

Enquêteur : « est-ce que vous pensez prendre contact avec des personnes des autres communes qui font partie du collège "riverains" ? »

Un riverain : Non. Non. On ne nous les a pas présentés.

Enquêteur : Vous ne saviez pas qui était dans le collège riverains ?

Un riverain : si mais ce sont des personnes qui font partie d'autres CLIC.

Enquêteur : Non, il y a cinq riverains au sein de votre collège et il y en a parmi ces cinq-là qui viennent d'autres communes...

Un riverain : Ah non, non, non. D'autres communes, il n'y en a pas. »

Plusieurs hypothèses peuvent être alors formulées quant à ce déni du collège « riverains » comme entité collective. On pense tout d'abord aux conséquences engendrées par le rejet, déjà analysé, de la figure du représentant. Ce refus a, en effet, certainement constitué un frein à la construction d'un sentiment d'appartenance au collège « riverains ». Intimement lié à ce processus de dénégation de la figure du représentant, la valorisation dans l'espace du CLIC d'une légitimité de proximité essentiellement fondée sur le lieu de résidence des riverains a, elle aussi, sûrement participé à cette dynamique. Au sein du CLIC, l'appartenance territoriale semble largement surpasser l'appartenance à un collectif. S'il y a pu avoir des rapprochements entre membres d'un même CLIC, c'est donc avant tout dans une logique territoriale. On pense par exemple aux liens entretenus après la première réunion entre le riverain et l' élu de la ville d'Irigny. Néanmoins, pour l'instant, la primauté accordée à cette logique territoriale ne semble pas encore servir de support à l'amorce d'une réelle mobilisation collective. La logique territoriale semble encore être utilisée davantage pour distinguer les riverains les uns des autres ou pour réduire la question des risques industriels à celle des nuisances olfactives et sonores, que pour favoriser la construction de revendications collectives. Cet élément renforce, là encore, l'hypothèse selon laquelle les acteurs traditionnels de la prévention, en particulier les industriels, participent eux-mêmes au travail de limitation des revendications collectives, préférant les parcelliser et les fragmenter afin de mieux les contrôler. Enfin, on peut également se demander dans quelle mesure cette valorisation de l'ancrage territorial est à l'origine du processus de désertion du CLIC par les riverains de Feyzin pour la conférence riveraine¹⁸⁰. Ce dernier dispositif insiste, en effet, à l'inverse du CLIC qui raisonne en termes de bassin industriel, sur la nécessité d'établir un

¹⁷⁹ Il s'agit du riverain-conseiller municipal. Ce dernier envisageait au moment de l'entretien de prendre contact avec les autres membres du collège « riverains » pour préparer la deuxième réunion du CLIC.

¹⁸⁰ On reviendra plus largement sur ce point un peu plus loin.

dialogue micro-local : une industrie, un territoire concerné (le quartier des Razes essentiellement).

1.3.3. *Légitimité de proximité et expertise d'usage*

On souhaiterait maintenant revenir de manière plus approfondie sur l'analyse des composantes de cette légitimité de proximité¹⁸¹. Ce détour nous semble en effet nécessaire tant cette dernière est au cœur de nombreuses tensions déjà relevées. D'un côté, elle représente un élément indispensable de la reconnaissance accordée au collègue « riverains » par les acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels. Elle en est même constitutive. D'un autre côté, ce type de légitimité contraint et limite largement les logiques de participation du collègue « riverains ».

Comme on l'a déjà souligné, cette légitimité de proximité se définit avant tout par la référence au lieu de localisation des riverains. Lieu de localisation qui les autorise à relater leur vécu, leurs expériences autour de détails très particuliers généralement mis en contexte pour évoquer les nuisances potentielles générées par l'usine. C'est également à l'aune de ce lieu de localisation qu'est jugée l'authenticité de leurs propos. En d'autres termes, c'est la connaissance du territoire et ses usages qui autorise la prise de parole des riverains.

Par son ancrage dans les lieux, le riverain détient des savoirs : ceux de vivre au quotidien le quartier, à proximité des industries¹⁸². Ce sont ces savoirs qui lui donnent non seulement le droit de parler mais qui le dotent également d'une expertise particulière : l'expertise d'usage. Cette expertise est ainsi davantage liée « à [son] ancrage dans un environnement de proximité éprouvé au quotidien¹⁸³ » qu'à des connaissances techniques sur les enjeux industriels. Elle est expérimentée, fondée sur des vécus et des expériences sociales. Pour autant, cette légitimité de proximité contribue fortement à limiter la nature de la participation envisagée par les membres du collègue « riverains » au sein du CLIC. Tout d'abord, cette légitimité redouble l'acceptation « nymbiste » de cette participation. Les riverains ne sont ainsi invités à se prononcer que sur des manques, à endosser le statut de plaignants, autour de revendications très factuelles. Or certains observateurs ont montré comment ce registre « nymbiste » pouvait s'avérer largement stigmatisant dans les dispositifs de concertation. Les propos tenus par les membres des collèges « collectivités territoriales » ou « industriels » à l'égard des riverains de Feyzin et de leurs prises de paroles à « contre-emploi », « décalées » ou encore « décousues », sont à ce titre éclairants. Telle cette accusation à charge d'un élu local, membre du CLIC :

« Il faut qu'il y ait des gens qui sachent de quoi ils parlent, sinon cela devient une instance où on discute de tout pour ne rien dire. Ils sont bien gentils les riverains, ils sont adorables. J'ai parlé longtemps avec monsieur X ... je les trouve sympa. Mais attendez ! Il n'est même pas du niveau du certificat d'étude, donc avant qu'il comprenne comment fonctionne une industrie !!! Et il intervient tout le temps. Il pose des questions sur tout et il accuse sans savoir. Peut-être qu'il faut des gens comme cela, mais il ne faut pas qu'ils soient tous comme cela car, à ce moment-là, il n'y a pas de concertation possible. S'il faut refaire l'éducation primaire des gens qui participent à ces instances ... ces gens-là sont étroits. Ils viennent avec leurs idées et ils

¹⁸¹ Précisons que l'on ne conservera dans cette notion de légitimité de proximité que la dimension de « prise sur le terrain », selon la définition proposée par Loïc Blondiaux. On évacuera pour les raisons évoquées précédemment celle de « porte-parole » d'un collectif. Cf. Blondiaux (L), « La démocratie participative de quartier... », op. cit.

¹⁸² Ces caractéristiques ont déjà été observées dans les dispositifs de concertation mis en place autour de l'aménagement urbain. Voir notamment à ce sujet, Nonjon (M), « Ressorts et usages de la proximité dans les dispositifs participatifs. Les ateliers de travaux urbains et les formations citoyennes en Nord-pas-de-calais », in Dolez Bernard et Paris Didier, *Métropoles en construction : territoires, politiques et processus*, Paris, L'Harmattan, 2004.

¹⁸³ Lafaye (C), Flanquart (H), « La figure de l'habitant et du citoyen dans les dispositifs de participation dunkerquois », in *Dynamiques associatives et cadre de vie*, PUCA ministère de l'équipement, 2001.

repartent avec leurs idées. Ils n'ont pas la faculté de s'ouvrir. On le voit bien d'ailleurs, en partant, ils disaient : "de toute façon, c'est des conneries". C'est bien qu'ils participent, c'est bien qu'ils soient là parce qu'un jour ils changeront peut-être et ils ne pourront pas dire qu'ils n'étaient pas au courant, qu'on les a négligés, qu'on les a oubliés ».

« Moi à la place de Guérard (le directeur de la raffinerie), je me serais fâché. C'est bien de laisser les gens s'exprimer, mais il y a un moment où on doit dire : « Halte là ! C'est une assemblée sérieuse ». Il y a quand même l'autorité du préfet. Qui était là.¹⁸⁴»

On peut finalement se demander dans quelle mesure cette valorisation de la légitimité de proximité n'a pas contribué à accélérer le processus de désinvestissement des riverains de l'espace du CLIC. D'une part, les riverains ne pouvant se prévaloir d'une réelle proximité avec les industries se trouvaient dans une certaine mesure délégitimés. D'autre part, ceux qui pouvaient s'y référer, se trouvaient rapidement bloqués dans leurs prises de parole par le caractère trop formalisé et institutionnel du CLIC, préférant ainsi désertier ce dispositif pour la conférence riveraine jugée de ce point de vue plus accueillante. On peut ainsi faire l'hypothèse que le CLIC, en valorisant à la fois un registre ultra-technique et un registre de proximité, n'a pas su encore trouver et surtout mobiliser son public de « riverains ».

2. Le collège « salariés » : un collège dominé et éclaté

2.1. Des salariés aux représentants des « CHSCT » : un collège en quête de légitimité ?

2.1.1. Une acceptation restreinte de la figure du « salarié »

Après avoir montré dans la première partie en quoi la participation des « nouveaux entrants », riverains comme salariés, a pu poser problème en analysant notamment la manière dont le SPIRAL a rejeté la constitution d'un collège salariés au sein de ses propres groupes de travail sur les risques industriels, on voudrait maintenant s'intéresser plus précisément à la manière dont a été envisagée, dans le projet de loi, cette participation du collège « salariés » et de montrer que même s'il n'y a pas eu de glissement des organisations syndicales aux CHSCT, on n'en est pas moins dans une acceptation particulière des salariés susceptibles de participer aux réunions des CLIC.

Tout d'abord, l'analyse des évolutions des textes de loi, de la commission parlementaire de 2002 jusqu'au décret d'application de février 2005 traduit bien l'idée que, dans l'esprit de la loi (et ce, sans ambiguïté) la légitimité de ce collège est fondée par le lien du contrat de travail à l'établissement Seveso (puis à ses sous-traitants).

Une légitimité fondée sur le seul contrat de travail

La commission d'enquête parlementaire Loos – Le Déault, dans son rapport daté du 29 janvier 2002, parle de 5 collèges pour les commissions locales (qui, dans son esprit, devaient être dépendantes de SPPPI constitués à l'échelle départementale) : exploitants, salariés, administration, élus, associations (p. 93, proposition n°49 et 50). Elle ne précise rien sur la composition du collège « salariés » (contrairement à celle du collège association – et non seulement riverains).

Le projet de loi Cochet, déposé au Sénat début 2002, annonce dans son article 5 la création de comités locaux d'information et de prévention sur les risques technologiques. Il y est précisé que « la composition des comités sera fixée par décret en Conseil d'État. Ils seront

¹⁸⁴ Extrait d'entretien avec un membre du collège « élus », mai 2007.

composés d'industriels, d'experts et de représentants des collectivités locales et territoriales, des associations locales, des salariés et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, nommés par le préfet, sous la présidence d'une personnalité qualifiée ».

Le décret d'application de la loi Bachelot « relatif à la création des CLIC » (n°2005-82 du 1^{er} février 2005) indique, dans son article 2 : « Le collège salarié comprend : des représentants des salariés proposés par la délégation du personnel du Comité interentreprises de santé et de sécurité au travail (CISST)¹⁸⁵, (...) parmi ses membres. A défaut, il comprend des représentants des salariés de chaque établissement concerné, à raison d'au moins un représentant du personnel par établissement, proposés par la délégation du personnel du CHSCT parmi ses membres, ou, à défaut, par les Délégués du personnels (DP) en leur sein ».

Une circulaire ministérielle du MEDD, datée du 26 avril 2005, précisait en complément du décret d'application que « Les représentants des CHSCT et des personnels des entreprises sous-traitantes et extérieures intervenant régulièrement sur le site font partie du collège "salariés" ».

Plus précisément, ces évolutions soulignent que c'est davantage l'appartenance à un CHSCT qui devient le critère de sélection légitime que l'appartenance à une organisation syndicale. Cette restriction au seul CHSCT se traduit d'ailleurs dans les modifications apportées à la composition du collège « salariés » sur le site www.clicrhonesalpes.com. Elle fait également l'objet d'un encart particulier dans la revue « Regards sur le risque », de mai 2007 où l'on peut lire que :

*« Le MEDD envisage de modifier le décret relatif à la création des CLIC sur deux points importants : la composition du CLIC et le mode d'expression des avis. Pour les établissements Seveso avec servitude (AS) à faible effectif, **la représentation des salariés pourra être assurée par des salariés qui ne sont pas des représentants de CHSCT ni des délégués syndicaux.** Néanmoins dans le cas de collèges déséquilibrés (souvent du fait d'un faible effectif), chaque collège disposera du même nombre de voix afin d'assurer une égalité de traitement de ces différents collèges. C'est le retour d'expérience des CLIC en fonctionnement qui a abouti à ces projets de modification¹⁸⁶ ».*

Or, il faut souligner que la participation de ces représentants du CHSCT est loin de faire l'unanimité. La question de qui est légitime à composer ce collège semble, en effet, toujours sujette à controverse pour les principales organisations syndicales composant le champ de la chimie (et de la pétrochimie). Lors des rencontres effectuées auprès des principales confédérations en prévision de l'écriture du projet de loi, la CGT et surtout la CFDT ont ainsi déploré que les organisations syndicales ne soient pas invitées en tant que telles. Cette pression des organisations syndicales peut d'ailleurs expliquer qu'au sein du CLIC expérimental de Feyzin de 2002, ce sont les organisations syndicales qui ont été invitées par le préfet et non les représentants des CHSCT¹⁸⁷.

« Dans les CLIC, la loi est claire, ce sont les membres du CHSCT. Mais l'organisation syndicale est plus légitime de mon point de vue. Elle aurait plus la possibilité de s'exprimer sur les risques que le représentant du CHSCT de l'industriel. (...) On a une réflexion sur

¹⁸⁵ Correspondant au regroupement des CHSCT d'une même plate-forme industrielle.

¹⁸⁶ *Regards sur le risque*, mai 2007, n°4, p.3.

¹⁸⁷ Ce qui n'a pas empêché certaines organisations syndicales d'envoyer leur représentant du CHSCT, comme le révèle la composition du CLIC expérimental de 2002.

l'expression des militants et le territoire. Et on pointe nos contradictions, entre notre capacité à nous exprimer de façon citoyenne, syndicale, et puis la forte appartenance à l'entreprise. Et à l'employeur aussi. Comment fait-on pour régler ces logiques de conflit ? Donc on travaille dessus. Mais la loi Bachelot ne nous a pas aidés, puisqu'elle a mis des représentants des CHSCT pour s'exprimer dans les CLIC. On pensait que la dimension territoire, à travers un mandat plutôt régional, avec des militants un peu en dehors de la boîte, nous permettrait de retomber davantage sur nos pieds. (...) Au niveau d'un territoire, on peut s'autoriser à dire des choses qui sont un peu en décalage par rapport aux gens qui sont eux-mêmes les mains dans le cambouis. Des militants de dimension régionale, comme il en siège dans les CESR, par exemple¹⁸⁸ ».

Lors des auditions effectuées dans le cadre de la commission d'enquête parlementaire, un représentant de FO pointait déjà le danger d'un manque de distance des salariés du CHSCT¹⁸⁹ :

« Qui ne serait pas favorable à un renforcement de l'implication des salariés, par leur CHSCT, dans la sécurité des sites. Mais la question du comment se pose à l'intérieur même de l'entreprise. Le CHSCT est-il toujours indépendant du management de l'entreprise ? C'est la première des questions. Qui sont les membres du CHSCT dans une entreprise plutôt petite ? Comment le management de l'entreprise peut-il avoir des actions incisives sur le fonctionnement du CHSCT ? Je parle déjà de l'indépendance du CHSCT et comment lui en donner¹⁹⁰ ».

2.1.2. Les militants en CHSCT : discours autour d'un profil peu politique

Cette réticence des organisations syndicales à voir siéger les seuls représentants des CHSCT au sein du collège « salariés » tient à plusieurs raisons sur lesquelles il est nécessaire de revenir. Elles peuvent, en effet, expliquer l'absence de légitimité qui caractérise aujourd'hui le collège « salariés » du CLIC de Feyzin. La première réside certainement dans le rôle et les missions qui ont été accordés au CHSCT depuis sa création dont l'encadré ci-dessous retrace les étapes clés.

CHSCT, mode d'emploi

D'un point de vue historique, c'est en 1947, à la Libération, que sont créés des comités compétents sur l'hygiène et la sécurité, les CHS, qui sont une commission spécialisée des Comités d'entreprise (CE). Parallèlement, le Gouvernement issu du Conseil national de la résistance (CNR) crée la Sécurité sociale et la Médecine du travail. Puis, en 1973, au sein des CE, sont créées les Commissions d'amélioration des conditions de travail (CACT).

La loi « Auroux », du 23 décembre 1982, fusionne les deux institutions (CHS et CACT) et accorde une autonomie juridique au CHSCT, « le faisant se rapprocher davantage d'un CE spécialisé que d'une commission ad hoc chargée de la sécurité¹⁹¹ ». Le CHSCT devient une

¹⁸⁸ Extrait d'entretien avec un délégué fédéral de la Fédération CFDT de la Chimie, du Pétrole et de l'Énergie, Paris, Mai 2006.

¹⁸⁹ Soulignons que ce représentant ne parle pas ici à proprement parler des CLIC mais davantage des enjeux liés à l'extension du rôle des CHSCT.

¹⁹⁰ Robert Pantaloni, représentant Force Ouvrière, Table ronde des organisations syndicales, Commission parlementaire Le Déault – Loos, audition du 21 novembre 2001, p.138.

¹⁹¹ Cf. Filoche (G), *Vingt ans de CHSCT*, Avis et rapports du Conseil économique et social, Editions des journaux officiels, 2001, p.6.

nouvelle institution représentative du personnel à part entière, et l'un des principaux acteurs de la prévention des risques professionnels dans l'entreprise.

Les CHSCT sont obligatoires dans les établissements de plus de 50 salariés. En l'absence de CHSCT, ce sont les Délégués du personnel (DP) (dans les établissements de plus de 10 salariés) qui en assurent les missions.

Les CHSCT sont composés :

A titre délibératif : du chef d'établissement, qui préside l'instance ; des représentants du personnel désignés par les membres élus du CE et des DP (élection-désignation au 2^e degré) ; Il s'agit de mandats renouvelables tous les deux ans ; Le nombre de représentants varie entre 3 et 9 selon la taille de l'établissement – Lors d'élections à partir de listes syndicales, l'organisation ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages nomme l'un de ses membres au poste de Secrétaire du CHSCT, qui devient l'interlocuteur privilégié de la direction en matière de sécurité.

A titre consultatif, en position d'experts : du médecin du travail, du chef du service sécurité, des agents des organismes de sécurité sociale, de l'inspecteur du travail, ainsi que toute autre personne qualifiée de l'établissement

Les missions classiques du CHSCT sont de contribuer à la protection de la santé et de la sécurité des salariés de l'établissement et des salariés mis à sa disposition par une entreprise extérieure, et de veiller à l'application de la réglementation. C'est une instance qui se réunit au moins une fois par semestre à l'initiative du Président, mais aussi à la suite d'un accident ayant entraîné ou ayant pu entraîner des conséquences graves. Il peut aussi se réunir à la demande de deux de ses membres au moins représentant le personnel.

Dans le cadre de la loi Bachelot, les CHSCT des établissements Seveso seuil haut ont vu leurs prérogatives s'étendre. Comme principales modifications, on note surtout une augmentation des crédits d'heures des membres salariés et l'obligation d'un CHSCT minimum par an traitant à son ordre du jour de la sous-traitance sur le site, en présence des entreprises extérieures (représentants des directions et des salariés).

Ainsi, comme le suggère ce rapide historique, les CHSCT, *a fortiori* ceux des établissements Seveso, sont amenés à se prononcer sur des documents et des systèmes très techniques. Ils sont, par exemple, consultés sur les plans d'organisation interne (POI) et les plans particuliers d'intervention (PPI), sur les études de dangers ou encore les plans de prévention pour les sous-traitants. Dans le même temps, ils ont à se prononcer sur des questions matérielles très concrètes, comme par exemple tout ce qui concerne les réorganisations de locaux, de services. Ces éléments peuvent attirer, on va le voir, des militants syndicaux au profil atypique au regard des autres délégués.

La deuxième raison, intimement liée à cette construction historique des CHSCT, réside dans les suspicions portées auprès du CHSCT à n'être justement qu'une instance technique, vidée de toute substance revendicative, et relativement déconnectée de l'action syndicale menée par ailleurs. Cet extrait d'entretien du secrétaire de la fédération CGT de la chimie est sur ce point plus qu'évocateur.

« Nous on s'est toujours refusé à ce que le CHSCT soit à part de l'organisation syndicale. Mais trop souvent, on peut le dire, le CHSCT est une structure à part du syndicat. Et il est considéré comme tel par les syndicats. Pour caricaturer, je pourrais dire qu'on se dit qu'on va mettre des spécialistes que ça intéresse et qu'ils se débrouillent. C'est ça qu'on peut vivre en général. Nous, à la fédération, ce n'est pas ce qu'on souhaite¹⁹². »

¹⁹² Extrait d'entretien réalisé auprès du secrétaire de la fédération CGT de la Chimie, Paris, juin 2006.

Le profil particulier des militants en CHSCT explique également les craintes des organisations syndicales. En général, ces personnes ne sont, en effet, pas les militants de l'organisation les plus formés politiquement et syndicalement. Il est d'ailleurs rare qu'ils fassent une « carrière » de permanent¹⁹³. Le secrétaire de la CGT chimie insistera ainsi lors de l'entretien sur l'importance de cette particularité des militants CHSCT.

« Sans aucun doute, il y a un profil particulier de militant dans les CHSCT. Qu'on le veuille ou non. Les camarades qui sont dans les CHSCT, ils sont bien obligés ne serait-ce que de connaître au moins la loi et les textes qui régissent la sécurité, les maladies professionnelles, les questions de sécurité, les plans de prévention, etc. (...). Donc c'est vrai que ce sont des spécialistes¹⁹⁴ ».

Cette position est d'ailleurs partagée par les représentants fédéraux d'autres syndicats. On pense en particulier à la CFDT, pour qui :

« Le profil des militants CHSCT, et ça traverse toutes les organisations syndicales ... ce sont en général des boy-scouts dans l'âme. C'est le profil type : des boy-scouts. Ils sont souvent secouristes. C'est-à-dire qu'ils donnent d'eux-mêmes pour embrasser cette cause de la sécurité. Ce sont des gens au grand cœur, au départ. Mais avec tellement de naïveté que ça leur nuit. Au bout d'un moment, ça limite leur efficacité. (...) Au niveau de l'équipe syndicale, le plus souvent ce ne sont donc pas des militants, ce sont des gars qui n'ont pas un très fort contenu politique¹⁹⁵ ».

Le secrétaire fédéral de la Fédération FO de la chimie n'hésitera pas, lui aussi, à pointer le caractère « atypique » de ces militants :

« On a deux sujets où on a des camarades un peu atypiques, c'est la sécurité et la formation. Effectivement, ce n'est pas là que vous allez trouver la ligne dure de l'organisation. Je dois le reconnaître¹⁹⁶. »

Ce sont avant tout les débats autour du rôle même des CHSCT, de ce que doivent y faire les militants, de la posture qu'ils doivent adopter qui justifient cette particularité. Sur ce point, la position est d'ailleurs loin d'être tranchée. C'est en tout cas en ces termes que l'on peut interpréter les extraits d'entretien suivants.

« On a d'énormes difficultés, en interne. Et ce courant traverse aussi les militants : le CHSCT devrait avoir une certaine neutralité syndicale, ce qui à mes yeux ne veut strictement rien dire (...). La posture fréquente des membres des CHSCT, c'est qu'ils estiment qu'ils ne doivent pas être perçus comme des représentants syndicaux. Parce qu'ils pensent que cette posture-là va leur enlever de la légitimité pour pouvoir discuter sereinement avec les employeurs. En clair, quand on est représentant syndical, on est trop rouge pour discuter des conditions de travail,

¹⁹³ De ce point de vue, les mandats de Délégué du personnel sont beaucoup mieux perçus.

¹⁹⁴ Extrait d'entretien réalisé auprès du secrétaire de la fédération CGT de la Chimie, Paris, juin 2006.

¹⁹⁵ Extrait d'entretien réalisé auprès d'un délégué fédéral de la Fédération CFDT de la Chimie, du Pétrole et de l'Energie, Paris, juin 2006.

¹⁹⁶ Extrait d'entretien auprès du Secrétaire fédéral de la Fédération FO de la chimie, Paris, juin 2006.

donc on risque de braquer l'employeur. (...) Le militant de CHSCT, il est considéré par l'employeur comme étant d'abord un membre du personnel.¹⁹⁷ »

« Nous on considère que le CHSCT n'est pas une annexe du service de sécurité. Alors que certaines organisations syndicales considèrent que le CHSCT, c'est la mise en œuvre des objectifs définis par la direction en matière de sécurité. Et nous, c'est juste tout le contraire. Voilà d'un point de vue général¹⁹⁸. »

Il semble ainsi exister une sorte de méfiance vis-à-vis du militant en CHSCT. Son parcours paraît peu reconnu et peu valorisé dans les organisations syndicales, même pour la CGT qui reconnaît pourtant l'importance du CHSCT.

« Avoir un parcours de permanent de la CGT en ayant eu que des mandats de CHSCT, ça, c'est difficile. Il faut reconnaître que ça, c'est difficile. Tous les camarades qu'on a dans les CHSCT sont considérés ... enfin pas tous mais un nombre important ... comme n'ayant pas forcément autant de culture politique. Ils sont plus axés sur les questions de sécurité, de santé au travail. (...) Aujourd'hui encore, dans la mentalité des syndicats, les membres des CHSCT, ce sont des spécialistes, qui ne sont pas forcément sur le débat revendicatif¹⁹⁹. »

Cette position peut paraître pour le moins paradoxale si l'on considère le sentiment partagé par les différents organismes paritaires que c'est au sein des CHSCT que l'on peut le plus facilement faire aboutir des revendications.

« Au CHSCT, c'est là qu'on fait aboutir le plus de choses. En délégation du personnel, on ne fait rien aboutir, il ne faut pas se raconter d'histoire. Et en comité d'entreprise, à part le comité des fêtes qui gère les pommes de terre et les vacances, au niveau économique qui est sa première attribution, on ne fait pas aboutir grand chose. Et quand on regarde les bilans au niveau des CHSCT, quand même !²⁰⁰ ».

Un des membres du CLIC de Feyzin ne manquera pas, lui aussi, de rappeler en entretien que « le CHSCT, c'est un lieu où l'on gagne des choses ».

Incidemment, la question de l'élection au 1^{er} degré des membres du CHSCT ou le maintien du *statut quo* divise toutes les organisations syndicales. Cela a pu également avoir des répercussions sur cette dynamique de délégitimation du militant CHSCT. Cette proposition de modification de l'élection avait d'ailleurs été faite par la commission d'enquête parlementaire au lendemain de l'explosion d'AZF. Mais, face à l'absence de compromis, elle n'a jamais abouti. Et cela d'autant plus qu'au sein d'une même organisation, les positions n'étaient pas non plus communes. A la CGT par exemple, le secrétaire fédéral expliquait ainsi que si la confédération demeure très attachée à cette élection au 1^{er} degré, lui y est opposé, à titre personnel.

¹⁹⁷ Extrait d'entretien auprès d'un Délégué fédéral de la Fédération CFDT de la Chimie, du Pétrole et de l'Énergie, Paris, juin 2006.

¹⁹⁸ Extrait d'entretien auprès du Secrétaire de la Fédération CGT de la Chimie, Paris, juin 2006.

¹⁹⁹ Extrait d'entretien auprès du Secrétaire de la Fédération CGT de la Chimie, Paris, juin 2006.

²⁰⁰ Extrait d'entretien auprès du Secrétaire de la Fédération CGT de la Chimie, Paris, juin 2006.

« J'ai peur, que l'écart se creuse de fait par ce type d'élection entre le CHSCT et le syndicat. Et pourtant, de fait, ça existe déjà²⁰¹ ».

« Moi, je suis un chaud partisan de l'élection des membres du CHSCT au premier tour, sur des listes syndicales, point barre. Et dans les petites boîtes, d'avoir une représentation syndicale qui puisse y rentrer, avec des mandats territoriaux, parce que sinon, on n'y entrera jamais dans les petites boîtes.²⁰² »

Derrière ce débat se pose également la question des modes de désignation des membres des CHSCT dans les PME et/ou dans les entreprises dans lesquelles il n'y a pas de représentation syndicale : le mode de désignation n'y est, en effet, peu connu par les salariés et moins formellement appliqué.

Toutes ces raisons expliquent ainsi que les organisations syndicales puissent avoir quelque inquiétude à voir les militants des CHSCT, en particulier sur les sites industriels Seveso, accéder à autant de pouvoir. En d'autres termes, c'est leur capacité d'expressions revendicatives au sein des CLIC qui est le plus décriée et soupçonnée.

« Dans le cadre de la loi Bachelot, les délégués CHSCT vont avoir énormément de responsabilités. Ce qu'ils doivent faire par rapport aux documents officiels, au niveau des DRIRE. Et puis par rapport à leur expression publique. Et moi, je suis relativement inquiet par rapport à la qualité de l'expression de ces militants. Parce que je ne vois pas leur espace d'expression dans les équipes actuelles, en tant que membre du CHSCT. Et ceux qui ont de la bouteille politique, ils ne sont déjà plus dans les CHSCT. (...) Le vrai militant de CHSCT, de base si je puis dire, qu'est-ce qu'il peut apporter ? Qu'est-ce qu'il va pouvoir s'autoriser à dire, et de quelle façon va-t-il le dire, dans les CLIC ? Là, je demande à voir ce que ça va donner²⁰³ ».

Les inquiétudes et les craintes d'immobilisme, voire d'attentisme, de cette figure militante du CHSCT perçue comme relevant davantage de la sphère technique plutôt que de la sphère politique²⁰⁴ nourrissent ainsi l'idée selon laquelle le CHSCT n'est qu'une annexe du service de sécurité. Les militants du CHSCT ne seraient alors qu'en mesure d'accompagner la politique décidée par la direction en matière de sécurité et non de promouvoir leurs points de vue.

Et encore, on n'a abordé ici que le cas de membres des CHSCT nommés après des élections sur listes syndicales, ce qui est généralement le cas dans les grandes entreprises de la chimie. Or ces entreprises se morcellent de plus en plus et sont souvent touchées par un essoufflement des capacités militantes syndicales. D'autre part, il existe de nombreuses entreprises, même parmi les Seveso, dans lesquelles les organisations syndicales ne sont pas implantées. Enfin, s'agissant des entreprises sous-traitantes, les organisations syndicales elles-mêmes reconnaissent que ce sont bien souvent des déserts syndicaux.

²⁰¹ Extrait d'entretien auprès du Secrétaire de la Fédération CGT de la Chimie, Paris, juin 2006.

²⁰² Extrait d'entretien auprès d'un Délégué fédéral de la Fédération CFDT de la Chimie, du Pétrole et de l'Énergie, Paris, juin 2006.

²⁰³ Extrait d'entretien auprès d'un Délégué fédéral de la Fédération CFDT de la Chimie, du Pétrole et de l'Énergie, Paris, juin 2006.

²⁰⁴ Voir aussi ce qu'en dit Patrick Chaskiel, dans « Syndicalisme et risques industriels. Avant et après la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse (septembre 2001) », *Sociologie du travail*, n°49, p. 186.

2.2. Hétérogénéité des profils et des attentes

2.2.1. Portrait sociologique du collègue « salariés »

L'analyse de la composition sociologique du collègue « salariés » est intéressante à plus d'un titre. On va voir qu'elle permet notamment de confirmer les hypothèses avancées par les représentants des fédérations syndicales concernant l'existence d'un profil « peu politique » des militants du CHSCT.

Tout d'abord, il est intéressant de noter que sur les six salariés investis au sein du CLIC de Feyzin, un seul d'entre eux est cadre. Il occupe le poste de chef de service sécurité. Trois des membres sont maîtrises ou équivalent : l'un au service des procédés, l'autre coordonnateur des entreprises extérieures et le troisième responsable d'équipe mécanique. Enfin, les deux derniers sont opérateurs. Au niveau des diplômes détenus, sur les six salariés, seul l'un d'eux, et pas celui en position de cadre, a un diplôme initial supérieur au CAP²⁰⁵. Les autres ont tous un CAP ou équivalent. Parmi eux, certains ont bénéficié d'une ascension « maison ». Cet élément mérite l'attention dans la mesure où il peut impliquer une plus grande fragilité voire une dépendance du salarié vis-à-vis de son entreprise, ce dernier pouvant se sentir relativement contraint dans ses positions par la reconnaissance qu'il « doit » à son patron.

D'un point de vue militant, sur les six salariés impliqués, trois seulement sont syndiqués : deux à la CFDT et un à la CGT. Il est également important de souligner que les salariés syndiqués travaillent tous pour la raffinerie. Si l'on s'en tient à ces données, on est ainsi bien en deçà des prévisions effectuées par les dirigeants syndicaux, retracées précédemment.

On observe également un faible investissement associatif au niveau local. Sur les six, a priori un seul, syndiqué et résidant à Feyzin, affirme s'impliquer dans la vie associative, essentiellement au sein d'associations sportives et de parents d'élèves. Ce dernier insistera même pour dire en entretien que, s'il a été sollicité pour se présenter sur une liste pendant les dernières municipales, il n'a pas eu envie de franchir le pas, insistant sur son « *apolitisme* ».

Enfin, on peut relever que trois des salariés investis dans le collègue du CLIC de Feyzin habitent réellement à proximité de l'usine : essentiellement à Solaize et Irigny. Parmi ces trois salariés, l'un d'entre eux résidait déjà sur Solaize au moment de l'explosion de Feyzin en 1966. Comme il le rappelle : « *Tout le monde était dans les rues. Les vitres ont explosé*²⁰⁶ ».

2.2.2. Des conceptions du rôle des CHSCT divergentes ?

L'analyse des entretiens révèle l'existence d'une conception pour le moins différenciée à l'égard du CHSCT dont les salariés proviennent. Au niveau de la raffinerie, le CHSCT se présente comme une instance paritaire syndicats / direction, même si l'un des salariés insiste sur son caractère plutôt consensuel²⁰⁷. Il estime ainsi qu'il ne « *ferraille pas avec la direction autant que les délégués du personnel* »²⁰⁸. Pour l'un des syndiqués à la CFDT, les débats en CHSCT sont définis avant tout comme « *de la joute syndicale* ». Ce qu'il estime être « *normal, bien que nous soyons dans une opposition constructive* ». Toutefois, sa volonté de ne pas renouveler son mandat révèle l'ambiguïté de sa position de militant du CHSCT. Il a l'impression d'être « *entre le marteau et l'enclume* » en endossant deux casquettes difficilement conciliables : maîtrise et « chef d'exploitation » d'un côté, syndicaliste de l'autre.

²⁰⁵ Il est titulaire d'un diplôme universitaire de technologie (DUT).

²⁰⁶ Extrait d'entretien avec un des membres du collègue « salariés ».

²⁰⁷ La raffinerie de Feyzin est la seule du groupe TOTAL à voter historiquement majoritairement pour la CFDT.

²⁰⁸ La CFDT de la raffinerie, notamment, a adopté le principe de non cumul des mandats, ce qui lui permet plus simplement encore de dissocier son attitude dans les deux instances.

Au niveau des sous-traitants et de Rhône-Gaz, on ne peut pas véritablement parler d'instances paritaires. Il s'agit davantage de « CHSCT maison », ou encore, pour reprendre la distinction effectuée par les représentants des fédérations syndicales, d'un « CHSCT annexe du service de sécurité ». Pour l'entreprise du sous-traitant représentée au CLIC, le CHSCT a ainsi été composé par le chef de service sécurité. Il se réunit trois à quatre fois par an et on y traite en majorité des accidents, du taux de fréquence ou des choses diverses à améliorer. Ainsi, « *il n'y a pas de tensions* » dans la mesure où les sujets abordés demeurent très techniques.

Au niveau de Rhône-Gaz, la personne est, en fait, membre du CHSCT de Rhône-Gaz au niveau national depuis 2002. Ce n'est pas à titre syndical qu'il y siège, de par sa fonction. « *Historiquement, rappelle-t-il, dans notre entreprise, c'est toujours le responsable de la sécurité qui occupe ce poste* ».

Au-delà de ces divergences sur l'organisation et les conceptions des CHSCT, on souhaiterait maintenant insister sur la question des liens et surtout des liens de dépendance qui peuvent exister entre représentants, notamment du fait des liens entre le CHSCT et les entreprises concernées, entre le CHSCT du sous-traitant et celui de la raffinerie. Les salariés enquêtés ont, en effet, déjà eu l'occasion de se croiser notamment au sein des CHSCT élargis. Dans ce contexte, particulier, le représentant salarié au CHSCT des sous traitants estime être là avant tout « *pour écouter* ». Il semble alors clairement adopter une position de dépendance vis-à-vis des salariés de Total, traduite notamment par l'utilisation de clients, comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant.

« C'est à part, quand même, on n'est pas collègues. Ce sont les clients, on leur doit le respect. Ça fait une différence. Je ne suis pas au niveau les plus bas, mais ils sont plus haut, oui²⁰⁹ ».

Certains salariés ont ainsi l'habitude de travailler ensemble. On pense notamment aux relations entretenues entre le chef de travaux de la raffinerie, syndiqué et à ce titre membre du CHSCT et du CLIC, et le représentant du CHSCT de la principale entreprise sous-traitante, à ce titre membre du même CLIC. Néanmoins, ces relations de travail ne masquent pas pour autant l'existence d'un rapport de hiérarchie considérable. Comme il le souligne, le chef de travaux, même s'il « *essaie d'être sympa* » et demande « *qu'ils se tutoient* », rappelle que c'est lui « *qui délivre leurs autorisations de travail, qui fait leurs plans de prévention* ». « *J'ai beau connaître quelqu'un, s'il y a un problème, je l'aligne !* », ajoute-t-il.

Ainsi, la diversité des conceptions que les salariés nourrissent à l'égard de leur CHSCT d'origine (tout comme de leurs pratiques) et l'existence d'un rapport de domination différent entre militants des CHSCT, invitent à ne pas sous-estimer l'extrême hétérogénéité de ce collègue.

2.2.3. Des attentes extrêmement disparates et largement dépourvues d'enjeux

Avant d'analyser à proprement parler les attentes escomptées par les salariés quant à leur participation au sein du CLIC et plus largement quant à l'intérêt de la création de ce nouvel espace de concertation autour des risques industriels, on souhaiterait étudier les effets du mode de « recrutement » et de convocation au CLIC. Ces derniers semblent, en effet, expliquer en partie la difficulté ressentie par les salariés à identifier l'intérêt précis de leur présence au sein de ce collège et, par la même occasion, l'absence de légitimité dont souffre le CLIC auprès des salariés investis.

²⁰⁹ Extrait d'entretien avec le représentant du CHSCT de l'entreprise sous-traitante, juin 2007.

Ce mode de « recrutement » et de convocation au CLIC a été sensiblement le même pour tous. Il s'est notamment traduit par une demande du patron. Plus précisément, pour la raffinerie, l'employeur a proposé par oral au secrétaire du CHSCT de réunir quatre représentants du personnel pour le collège salariés, dont un représentant pour les entreprises sous-traitantes. C'est donc à cette personne qu'a été confiée la tâche de composer cette délégation. Une fois nommés, il est intéressant de noter que deux des salariés représentants du CHSCT de la raffinerie ne se sont pas déplacés à la première réunion du CLIC du 18 décembre 2006 (l'un pour cause de congés et l'autre en raison d'un empêchement professionnel).

Du côté du sous-traitant, c'est le responsable sécurité régional qui a nommé d'office un militant CHSCT. Ce dernier avoue d'ailleurs avoir été un peu surpris par cette nomination. « *Il m'a mis là. Il m'a dit ça en 2006. Il m'a sorti un dossier, je n'ai pas tout compris* ». En transmettant les noms à la préfecture, le responsable sécurité régional s'est d'ailleurs trompé de prénom, ce qui explique que sur la liste officielle du CLIC ce ne soit finalement pas la personne nommée mais son frère qui y figure. Au-delà du caractère anecdotique de cette information, il semble intéressant de relever cette erreur tant elle témoigne du faible intérêt porté par les militants du CHSCT (tout du moins pour les sous-traitants) quant à la création du CLIC et à l'incorporation d'un nouveau collège qui leur est spécifiquement dédié. Et cela sans compter qu'on apprendra au cours de l'entretien que ce dernier ne s'est pas rendu à la première réunion du CLIC dans la mesure où il ne savait même pas qu'elle s'était tenue. Au niveau de Rhône Gaz, le salarié nommé a été directement prévenu par son directeur. Sa participation au sein du CLIC de Feyzin dans le collège « salariés » a été légitimée avant tout au titre de son mandat au CHSCT et non par son statut de responsable sécurité.

Au niveau des attentes exprimées par le collège « salariés », plusieurs conceptions émergent²¹⁰. Tout d'abord, pour le secrétaire CFDT du CHSCT de la raffinerie, il lui semblait important d'avoir peu de messages à faire passer afin de ne pas alourdir le dispositif. Pour lui, il importait avant tout de créer des passerelles avec les représentants de l'Etat sur la question des risques industriels et surtout sur les mesures de sécurité mises en œuvre par la raffinerie. Il insiste en particulier sur la possibilité d'établir par ce biais un dialogue direct avec les représentants de la DRIRE, avec qui il n'avait jusque-là aucun contact.

Les deux autres membres du CHSCT de la raffinerie étaient eux davantage soucieux de conforter l'image de leur entreprise auprès des autres membres du CLIC. Sur ce point, ils s'inscrivent dans la dynamique déjà analysée précédemment, à savoir se servir de l'arène du CLIC pour travailler et favoriser l'acceptabilité des risques. Ils évoquent ainsi la possibilité offerte par cet espace d'information pour communiquer autour des actions entreprises par les salariés pour respecter l'environnement et la sécurité des riverains. L'enjeu essentiel se situe alors sur la crédibilité qu'ils seraient en mesure d'apporter dans la valorisation de ces actions entreprises par les industries dans la mesure où ils peuvent se prévaloir de ne pas être « la voix du patron. » A ce titre, ils participeraient à la politique de communication des entreprises en insistant notamment, comme le souligne l'un d'entre eux, sur le fait que les industries pourraient embaucher « *des Feyzinois* ». C'est en tout cas, l'une des mesures « *qu'il favoriserait*²¹¹ ».

Les deux membres non syndiqués sont eux dans l'expectative totale, voire dans une certaine forme de passivité. L'un d'entre eux avoue qu'il « *ne sais pas ce qui va s'y passer*²¹² », ou

²¹⁰ Il est important de souligner qu'aucune des personnes interrogées en entretien n'avaient assisté au CLIC soit parce qu'ils n'avaient pu se rendre à la réunion (c'est le cas de trois salariés) soit parce que l'équipe a procédé à certains entretiens en juin 2006.

²¹¹ Extrait d'entretien avec l'élu CGT du CHSCT de la raffinerie, juin 2007.

²¹² Extrait d'entretien avec le représentant du CHSCT de l'entreprise sous-traitante, juin 2007.

encore si on leur « *demandera réellement d'intervenir*²¹³. » Ce dernier exprime d'ailleurs clairement que l'enjeu du CLIC ne se situe pas du côté des salariés :

*« On n'est pas demandeur de ce type de réunion, même si on est intéressé pour y participer. (...) J'imagine que les riverains seront les premiers à attendre quelque chose des CLIC. Je ne suis pas sûr que les entreprises, enfin que les industriels eux, soient demandeurs. Maintenant je peux me tromper, mais je ne suis pas sûr que **les industriels, type la raffinerie ou nous**, on soit vraiment demandeurs de ce genre de réunion*²¹⁴ ».

Ils sont également assez partagés sur les représentations qu'ils se font des autres collègues investis au sein du CLIC. Pour le secrétaire du CHSCT de la raffinerie, le CLIC est ainsi constitué autour de deux pôles opposés : les salariés et les riverains. Il évoque clairement une concurrence entre victimes potentielles qui ont des intérêts divergents : « *Les salariés ont globalement fait le choix de ne pas habiter sur place ; les riverains souhaitent voir disparaître la raffinerie*²¹⁵ ». On perçoit ici le fossé qui existe entre les représentations que se font les salariés du collège « riverains », comme nécessairement opposé à l'industrie, et ce que l'on a pu analyser précédemment. A l'inverse, les deux autres représentants du CHSCT de la raffinerie envisagent spontanément des alliances possibles avec les riverains. Comme le souligne le représentant de la CGT, « *par principe, la CGT a plutôt envie de s'entendre avec les riverains* ». Le représentant du CHSCT de Rhône Gaz s'interroge lui sur le type de demandes qui peuvent émaner des riverains et espère pouvoir y répondre par sa participation au sein du CLIC. Le représentant du CHSCT des sous-traitants semble le plus perdu d'entre tous. Ce qui lui importe, c'est avant tout de savoir qui il connaît au sein du CLIC. Le secrétaire du CHSCT de la raffinerie est donc le seul à imaginer l'intérêt de connaître les positions de la DRIRE et d'envisager des rapprochements possibles.

Le caractère pour le moins disparate des attentes exprimées par les représentants des CHSCT, tout comme leur mode de recrutement, essentiellement effectué par désignation des directions des deux sites et non suite à une négociation préalable, invitent à formuler deux hypothèses. Tout d'abord, ces éléments renforcent l'idée, déjà exposée, de l'absence de véritables enjeux pour les représentants des CHSCT concernant la mise en place du CLIC, en tout cas sur le site de Feyzin. Deuxièmement, ils renseignent sur l'incapacité de ce collège à se doter pour le moment d'une existence collective.

2.3. Un collège sous influence ?

Pour terminer, on voudrait s'interroger sur les liens plutôt ambigus que le collège « salariés » semble entretenir ou plus précisément être contraint de privilégier avec le collège des « industriels ».

Sur l'ensemble des enquêtés, seul le représentant du CHSCT de Rhône Gaz, estime côtoyer sereinement le collège « industriels » au sein du CLIC, conscient de n'être de toute façon qu'un « *petit* » membre, ce qui en dit long au passage sur la hiérarchisation établie au sein du CLIC entre les différents collèges. De manière générale, les enquêtés soulignent ainsi leurs craintes quant à la possibilité de s'élever contre la voix des industriels pour plusieurs raisons.

²¹³ Extrait d'entretien avec le représentant du CHSCT Rhône Gaz, juin 2006.

²¹⁴ Extrait d'entretien avec le représentant du CHSCT Rhône Gaz, juin 2006.

²¹⁵ Extrait d'entretien avec le représentant du CHSCT de la raffinerie, juin 2006.

La première tient sans aucun doute au sentiment de domination sociale dans laquelle les salariés semblent s'enfermer. Les représentants de la raffinerie (hormis le secrétaire) insistent ainsi sur leurs difficultés à pouvoir s'exprimer au sein d'un dispositif aussi formalisé et surtout en présence des directeurs des industries. C'est avant tout la faiblesse de leur capital social qui est mise en avant. Ainsi, quand le représentant de la CGT a reçu le compte-rendu, il a été surpris par le nombre de personnes présentes. Dans ce contexte, « *ce n'est pas évident* » pour lui « *d'en placer une*²¹⁶ ». Il envisage ainsi d'y aller avant tout en observateur et de comprendre les deux ou trois axes principaux développés par le CLIC. Le représentant sous-traitant du CHSCT avoue que, quand il a « *vu les personnes qui y étaient* », il s'est dit qu'il y avait vraiment « *plusieurs niveaux sociaux*²¹⁷ ».

La deuxième réside, elle, dans la complexité qu'induit le CLIC en créant un nouvel espace où industriels et salariés seraient en mesure d'échanger en dehors du strict cadre professionnel. Le représentant du CHSCT de la raffinerie semble ainsi envisager avec beaucoup d'inquiétude, notamment pour sa carrière, ce rapprochement « *hors des murs de l'usine* ». Il insiste d'ailleurs à la lecture du compte-rendu de la première réunion du CLIC pour dire qu'il y a de trop grosses différences sociales et professionnelles.

« Un OS avec le directeur à côté, ça ne peut pas aller ensemble. Parce qu'on a des points de vue trop divergents »²¹⁸.

Pour évoquer la question des risques industriels, il envisage plus facilement le travail en petits groupes. Il sera d'ailleurs attentif, indique-t-il, à aller là où sa direction ne serait pas. Même si on ne doit « *pas cacher ce qui se passe dans la raffinerie, il y a des limites* ». Il fustige ainsi l'absence d'égalité des positions au sein du CLIC. Il l'explique en ces termes :

« Schématiquement, dans la raffinerie, on marche avec des coefficients, de 185 pour un opérateur, à 880 pour le directeur. Moi, je suis à 270. Je trouve bizarre, comme façon de manager, d'être à la même table que mon directeur qui est à 880 »²¹⁹.

Ainsi, plus que l'absence de légitimité pour prendre la parole, c'est la peur de formes de représailles qui pourraient ensuite se traduire au sein de l'usine, à propos de choses qu'il aurait dites ou non en présence de son directeur qui pose problème. Il trouve difficile de « *gérer l'obligation de réserve* » à laquelle il se sent tenu. Il y a pour lui « *des choses qu'on ne peut pas dire en dehors* ». Il n'imagine donc pas que le CLIC puisse être conçu comme un moyen de faire pression sur sa direction ou encore comme un lieu susceptible de faire avancer des revendications : « *je préfère laver le linge sale en famille* ». Par contre, il n'exclut pas l'inverse, c'est-à-dire se servir d'informations données dans le CLIC ou de propos tenus par sa direction en CLIC pour les rappeler ensuite en CHSCT.

Ainsi, c'est avant tout dans une logique descendante d'information que l'espace du CLIC semble nourrir quelques espoirs auprès des salariés investis. Le collège « *salariés* » demeure dans les schémas de représentations de ses membres, en tout cas pour le CLIC de Feyzin, une instance largement influencée par la présence des industriels. A ce titre, leur participation ne dépasse pas le cadre du registre informatif et obligatoire. L'aspect très formalisé du CLIC

²¹⁶ Extrait d'entretien avec le représentant CGT du CHSCT de la raffinerie, juin 2007.

²¹⁷ Extrait d'entretien avec le représentant du CHSCT de l'entreprise sous-traitante, juin 2007.

²¹⁸ Extrait d'entretien avec un représentant du CHSCT de la raffinerie, juin 2007.

²¹⁹ Ibid

semble ainsi redoubler le profil spécifique et peu politique des représentants des CHSCT. Leurs caractéristiques sociologiques et militantes les empêchent certainement encore plus que d'autres représentants syndicaux de prendre la parole et de nourrir de véritables attentes vis-à-vis de cette instance. Sur les cinq représentants enquêtés, seul le secrétaire du CHSCT a ainsi pris en compte la dimension syndicale que pouvait représenter l'espace du CLIC²²⁰.

²²⁰ Il évoquait notamment l'opportunité que pouvait offrir le CLIC comme espace permettant de sortir du face à face organisation syndicale/patronat dans la gestion de certains conflits, ce qui n'en constitue pas moins selon lui une option à manier davantage comme une menace qu'à utiliser effectivement tant elle comporte des risques de dérapage.

Conclusion

Initialement, cette recherche devait être centrée sur la mise en place des différents CLIC de la vallée de la chimie lyonnaise, afin d'aborder la question de leurs possibles apports dans l'amélioration de l'information des riverains (voire du « public » en général) ainsi que dans les processus de concertation autour des risques industriels. Arrivés au terme de ce rapport, il nous faut donc commencer par constater que la focale finalement adoptée a considérablement réduit le « champ de vision ». Confrontée au retard pris par l'exécution du programme CLIC en région Rhône-Alpes, l'équipe s'est, en effet, vue contrainte de privilégier la seule étude de cas possible, celle du CLIC de Feyzin, rendant par là toute comparaison impossible.

Un seul CLIC du couloir de la chimie ayant à ce jour organisé concrètement une réunion, tout constat lié à la question de l'appropriation par les acteurs devient périlleux, ces dynamiques ne pouvant être questionnées que sur le temps long. Nous avons donc privilégié l'étude de la phase de constitution de cet espace de débat. Dans cette perspective, nous nous sommes intéressés au travail de communication et de légitimation effectué par les acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels, c'est-à-dire ceux qui étaient déjà bien « installés » avant la création des CLIC, pour préparer la mise en place de ces nouveaux espaces d'échanges et d'information, mais également aux jeux de négociation au niveau local autour de la composition des collèges. Plus qu'à l'analyse concrète de la participation des acteurs de ce CLIC, c'est avant tout à l'examen de leurs attentes vis-à-vis de sa création que l'on a procédé.

Par ces différentes caractéristiques, l'enquête peut donc sembler limitée et comme traversée par de nombreux questionnements auxquels nous ne pouvons pas fournir d'éléments de réponse définitifs. Mais l'exercice n'a pas été vain pour autant. Sous certains aspects, le choix de la monographie s'est avéré riche d'enseignements. La nécessité de se focaliser sur la période de démarrage du CLIC de Feyzin a en effet permis de montrer à quel point l'enjeu d'une participation élargie qu'implique la loi du 30 juillet 2003 ne s'impose pas *a priori* pour l'ensemble des collèges investis et des individus qui les composent, qu'il s'agisse des acteurs « ordinaires » ou des acteurs « en devenir ». Cette entrée dans le jeu de la concertation nous a ainsi offert la possibilité de tester la valeur heuristique d'une réflexion en termes « d'acteurs traditionnels » de la prévention des risques industriels d'une part, et de « nouveaux entrants » d'autre part. Elle a notamment permis d'insister sur les différences d'attentes que ces acteurs pouvaient nourrir à l'égard du CLIC et leurs dimensions parfois contradictoires. On a également pu interroger les perceptions, largement concurrentes que ces acteurs se font les uns des autres quant à leurs rôles possibles au sein de cette instance. Ces réflexions suggèrent au final deux constats : celui du caractère pour le moins avortée de la révolution pédagogique annoncée par les services de l'Etat à laquelle était supposé contribuer ce nouvel espace de concertation autour des risques industriels ; et d'autre part, l'absence relative de mobilisation des « nouveaux entrants ».

Les CLIC ou la novation rêvée

L'enquête de terrain menée sur la constitution du CLIC de Feyzin et surtout sur les stratégies de légitimation de cette nouvelle instance par les acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels atteste du caractère avant tout informatif de cet espace. Loin de pouvoir être considéré comme un espace réel de concertation, le CLIC fonctionne avant tout comme un dispositif d'accompagnement de la politique de prévention des risques industriels mise en œuvre localement par la DRIRE. La dimension « concertation », telle qu'elle est pour le moment véhiculée par les acteurs locaux, semble avant tout être comprise dans sa dimension gestionnaire, d'amélioration de l'efficacité publique plus que dans une logique de participation aux processus même de décision. A cet égard, la révolution pédagogique annoncée semble davantage servir un objectif de communication, celui qui consiste à favoriser l'acceptabilité des risques industriels.

Au final, on peut dire que le CLIC ne déroge pas aux nombreuses limites qui ont pu être observées dans le cadre d'autres dispositifs de concertation : travail de délimitation des frontières légitimes de la participation par les acteurs « dominants », canalisation et contrôle des prises de parole, technicité des débats. Sur ce point, il faudrait même souligner à quel point la constitution du CLIC de Feyzin témoigne de l'existence d'une hiérarchie explicite qui dépasse le clivage entre « acteurs traditionnels » et « nouveaux entrants ». Au sein même des acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels, certains semblent être relativement plus dominants que les autres. C'est ainsi que le CLIC de Feyzin demeure aujourd'hui un « organe d'Etat » avant tout.

Concertation et mobilisations citoyennes : un rendez-vous manqué

Cette recherche a enfin permis d'éclairer de nombreuses questions relatives à la carence de mobilisation des collègues des « nouveaux entrants » au sein du CLIC de Feyzin. On pense notamment aux pistes évoquées pour expliquer ce manque d'intérêt porté à l'égard du CLIC : le rôle joué par l'absence de sentiment d'appartenance aux collègues « riverains » et « salariés », la primauté accordée à l'appartenance territoriale ou encore à la légitimité de proximité, les effets de cadrage imposés par les modalités de fonctionnement du dispositif, etc. Mais c'est surtout parce que l'étude du CLIC de Feyzin a permis de poser la question de l'articulation avec les dispositifs de concertation déjà existants sur le territoire que cette recherche s'est avérée fructueuse. Elle a notamment permis de mettre au jour les logiques de concurrence qui se sont instaurées entre CLIC et conférence riveraine sur le territoire Feyzinois : logiques pouvant expliquer en partie l'attentisme des riverains vis-à-vis du premier, au bénéfice de la seconde. Plus largement, elle invite à prendre conscience des tensions et surtout des frustrations que risque de susciter la coexistence de ces deux espaces si leur articulation n'est pas davantage questionnée par les industriels, la ville de Feyzin et les services de l'Etat.

Bibliographie

Ouvrages et articles

ABELES Marc (sous la dir.), 1993, *Le défi écologique*. Paris, la Découverte.

BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, 2005, « La démocratie participative, un nouveau paradigme d'action publique ? », in M-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, p. 9-48.

BARTHE Yannick, 2002, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, n°57, p. 57-78.

BLANCHER Philippe, VALLET Bénédicte, 1998, « Gestion concertée du risque : une impossible institutionnalisation ? » in *Actes de la dixième séance du séminaire du Programme Risques collectifs et situations de crise*, Paris, CNRS, p. 87-166.

BLONDIAUX Loïc, 1999, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises fragiles de la démocratie participative de quartier », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, PUF, p. 367-404.

BLONDIAUX Loïc, 2000, « La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de paris », *Hermès*, n° 26-27, p. 323-338.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain*, Seuil, 357 p.

CHABBAL Jeanne, 2005, « Le risque invisible. La non-émergence d'un problème public », *Politix*, n°70, p. 160-195.

CHASKIEL Patrick, 2007, « Syndicalisme et risques industriels. Avant et après la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse (septembre 2001) », *Sociologie du travail*, n°49, p. 180-194.

COANUS Thierry, DUCHENE François, MARTINAIS Emmanuel, « L'industrie chimique et ses riverains : une relation ambivalente. Le cas de la grande région lyonnaise », *Les Annales des Mines*, série « Responsabilité et Environnement », n° 48 (à paraître octobre 2007).

COANUS Thierry, DUCHENE François, MARTINAIS Emmanuel, « Risque, territoire et longue durée : vers une "société du risque" ? », *Annales de la recherche urbaine*, n° 95, p. 19-25.

FARRENY Henri, MORETTO Christian, 2002, *Chronique d'un désastre annoncé*, Toulouse, Cépaduès Editions.

GIRAUX Thierry, MONIN Josiane et BELLAY Frédéric, 2005, *Feyzin, Mémoires d'une catastrophe*, Lieux Dits.

GRANJOU Cécile, 2004, « Le travail des experts : analyse d'un dispositif d'évaluation des risques alimentaires », *Sociologie du travail*, 46, p. 329-345.

LAFAYE Claudette, FLANQUART Hervé, « La figure de l'habitant et du citoyen dans les dispositifs de participation dunkerquois », in *Dynamiques associatives et cadre de vie*, PUCA ministère de l'équipement, 2001.

LASCOUMES Pierre, 1998, « La gestion technocratique des risques industriels », in B. Barraqué et J. Theys (dir.), *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Editions Recherches, p. 281-295.

- LEFEBVRE Rémi, 1997, « Etre maire à Roubaix, la prise de rôle d'un héritier », *Politix*, n°38, p. 63-87.
- MARTINAIS Emmanuel, 1996, « Gestion du risque industriel et conflits territoriaux. Le cas de Saint-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise », *Revue de Géographie de Lyon*, vol.71, n°1, p. 31-44.
- MAZET Pierre, 1999, « Participation des habitants et politiques publiques délibératives ; pour une approche critique de la démocratie locale », in Neveu Catherine, *Espace public et engagement politique. Enjeux et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, p. 83-113.
- NEVEU Catherine, 1999, *Espace public et engagement politique. Enjeux et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, 308 p.
- NEVEU Erik et FRANÇOIS Bastien, 1998, *Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétorique des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 240 p.
- NONJON Magali, 1999, « Participation des habitants et règles du jeu municipal », *les Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, p. 35-36.
- NONJON Magali, LEFEBVRE René, 2003, « La démocratie locale en France. Ressorts et Usages », *Sciences de la société*, n°60, p 9-28.
- NONJON Magali, « Ressorts et usages de la proximité dans les dispositifs participatifs. Les ateliers de travaux urbains et les formations citoyennes en Nord-pas-de-calais », in Dolez Bernard et Paris Didier, *Métropoles en construction : territoires, politiques et processus*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- PAOLETTI Marion, 1997, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan.
- RANGEON François, 1999, « Les comités de quartiers, instruments de démocratie locale ? », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, PUF, p. 329-345.
- RUI Sandrine, 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Rapports et documents universitaires

- BLATRIX Cécile, 2000, *La « démocratie participative » de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de science politique, Paris I, dir. : Lefebvre R.
- BONNAUD Laure, 2002, *Experts et contrôleurs d'Etat : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, Thèse de sociologie, Ecole normale supérieure de Cachan, 446 p.
- BONNAUD Laure, MARTINAIS Emmanuel, 2007, *Ecrire la loi, Sociogenèse de la loi Bachelot du 30 juillet 2003*, rapport pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2007, 109 p.
- COANUS Thierry, DUCHENE François, MARTINAIS Emmanuel, *La ville inquiète. Développement urbain, gestion du danger et vie quotidienne sur trois sites "à risque" de la grande région lyonnaise (fin XIX^e — fin XX^e)*, Rapport de recherche, ENTPE, Laboratoire RIVES, 621 p.
- FILOCHE Gérard, 2001, *Vingt ans de CHSCT*, Avis et rapports du Conseil économique et social, Editions des journaux officiels, 107 p.
- JOURDAIN Stéphane, 2006, *La construction des Comités Locaux d'information et de Concertation dans le Rhône ou comment élargie la concertation autour des risques industriels*, Mémoire de Travaux de Fin d'Etudes, dir. : F. Lafaye, ENTPE, 2006.
- MARTINAIS Emmanuel, 2007, *La mise en règlement du PPRT : production normative et réforme de la prévention des risques industriels*, rapport pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, juillet 2007, 104 p.

NEVEU Catherine, 1998, *Dans notre pays et au-delà dans notre ville : citoyenneté, appropriation et territoire à Roubaix*, Rapport final pour le PIRE-Villes.

NONJON Magali, 2006, *Quand la démocratie se professionnalise... Enquête sur les experts de la participation*, thèse de doctorat de science politique, Lille2

TISSOT Sylvie, 2002, *Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie d'action publique*, thèse de doctorat de sociologie, Paris.

VARIN Amandine, 2007, *Les matières dangereuses en gare de triage. Entre logique de transport et logique industrielle, illustration avec le cas lyonnais*, Mémoire de TFE, dir : F. Duchêne, ENTPE.

Textes officiels

ESSIG Philippe, 2001, *Débat national sur les risques. Rapport au premier ministre*, 52 p.

LOOS François et LE DEAUT Jean-Yves, 2002, *Rapport au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur*, rapport n°3559.

VENOT Alain, 2003, *Prévention des risques technologiques et naturels et réparation des dommages*, Rapport au nom de la commission des affaires économiques, mars et juillet 2003.

Glossaire

APORA : Association patronale antipollution Rhône-Alpes
CACT : Commission d'amélioration des conditions de travail
CAP : certificat d'aptitude professionnelle
CCIL : Chambre de commerce et d'industrie de Lyon
CGT : Confédération générale du travail
CE : Comité d'entreprise
CESR : Conseil économique et social régional
CFDT : Confédération française démocratique du travail
CHS : Comité d'hygiène et de sécurité
CHSCT : Comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail
CISST : Comité interentreprises de santé et de sécurité au travail
CLIC : Comités locaux d'information et de concertation
CNAM : Conservatoire national des arts et métiers
CNR : Conseil national de la résistance
DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE : Direction départementale de l'équipement
DEN : Division environnement et nuisances
DICRIM : Document d'informations communal sur les risques majeurs
DIREN : Direction régionale de l'environnement
Document PARE : Préparer, anticiper, réagir, expliquer
DP : Délégué du personnel
DPPR : Direction de la prévention des pollutions et des risques
DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DUT : diplôme universitaire de technologie
EPCI : Etablissement public à caractère intercommunal
ESIQ : environnement, sécurité, inspection et qualité
FNE : France nature environnement
FO : Force ouvrière (ou CGT-FO)
FRAPNA : Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature
GICCRA : Groupement des industries chimiques et connexes Rhône-Alpes
GS69 : Groupe de subdivisions du Rhône
ICPE : Installations classées pour la protection de l'environnement
INERIS : Institut national de l'environnement industriel et des risques

Installation Seveso AS : Installation Seveso avec servitudes
MEDD : Ministère de l'écologie et du développement durable
MEDEF : Mouvement des entreprises de France
MNLE : Mouvement national de lutte pour l'environnement
PIG : Projet d'intérêt général
PLU : Plan local d'urbanisme
PME : Petites et moyennes entreprises
POI : Plan d'organisation interne
POS : Plan d'occupation des sols
PPI : plan particulier d'intervention
PPRT : plan de prévention des risques technologiques
SIG : Système d'information géographique
SPIRAL : Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels de l'agglomération lyonnaise
SPPPI : Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles
UCIL : Union des comités d'intérêts locaux
UFCR : Union fédérale des consommateurs du Rhône
UIC : Union des industries chimiques

Table des matières

SOMMAIRE	5
INTRODUCTION	7
PARTIE 1 — LES ENJEUX D’UNE PARTICIPATION ELARGIE : LES « ACTEURS TRADITIONNELS » DE LA PREVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS AUX PRISES AVEC LA CREATION DES CLIC	13
1. LA « MISE EN CONCERTATION » DES RISQUES INDUSTRIELS : ETAT DES LIEUX DES DISPOSITIFS EXISTANTS ..	13
1.1. <i>Risques industriels et concertation dans l’agglomération lyonnaise : un acteur majeur, le SPIRAL</i> ...	13
1.2. <i>Les nouvelles dispositions relatives à l’information et à la concertation</i>	19
1.2.1. La création d’un lieu de concertation spécifiquement dédié aux entreprises Seveso AS : objectifs et fonctions des CLIC	20
1.2.2. La reconnaissance d’un pouvoir d’expertise qui n’en demeure pas moins extrêmement limité	22
1.2.3. Une participation élargie : quels « nouveaux entrants » ?	23
2. L’ETAT FACE A LA CREATION DES CLIC	26
2.1. <i>Les problèmes pratiques posés par la mise en place des CLIC</i>	26
2.1.1. La question des moyens	26
2.1.2. La question de la composition des collèges : un réglage au cas par cas ?	29
2.1.3. Les problèmes de légitimation et d’articulation avec le SPPPI local	35
2.2. <i>Les services de l’Etat et le travail de relecture et d’appropriation de la réglementation</i>	38
2.2.1. « Mettre les CLIC au service des PPRT »	38
2.2.2. Afficher la dimension pédagogique des CLIC comme priorité	39
2.2.3. Des CLIC pour informer mais quelle information ?	44
3. LES EXPLOITANTS : ENTRE PRESENCE ET PARTICIPATION, TOUT RESTE A FAIRE	46
3.1- <i>Des membres du CLIC qui se sont imposés « naturellement »</i>	46
3.1.1. Un partage simple du collège	47
3.1.2. Les choix respectifs des deux entreprises	47
• Total : un choix technique et tourné vers l’extérieur	47
• Rhône Gaz : des ressources pas toujours locales	48
3.2. <i>Le CLIC, indissociable du PPRT</i>	48
3.2.1. Des industriels qui prennent des mesures pour réduire les risques	49
3.2.2. Le PPRT : un préalable pour comprendre les attitudes des industriels vis-à-vis du CLIC	49
3.3. <i>Le CLIC, un « cadre réglementaire », sans enjeux, qui pourrait offrir des opportunités</i>	51
3.3.1. Des rôles précis dévolus à chacun	51
• Un espace dominé par l’Etat	51
• Des collectivités locales peu connues à l’exception de celle de Feyzin	52
• Des syndicats chargés de « témoigner » des mesures prises	52
• Des riverains passifs, destinataires de l’information	52
• Les exploitants s’en tiennent à une vision limitée de leur rôle : fournir de l’information	53
3.3.2. La seule fonction claire du CLIC : approuver le PPRT	53
• Une première réunion « soft » et formelle	54
• Une seconde réunion qui devrait « débrider les choses »	55
• Le CLIC : Espace inconfortable ou ressource pour les exploitants ?	55
3.4. <i>La conférence riveraine comme espace non formel, mais enjeu important pour Total</i>	56
4. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES FACE AUX CLIC : ENTRE RESSOURCES ET CONTRAINTES	57
4.1. <i>Le CLIC comme support de légitimation du pouvoir local ?</i>	58
4.1.1. Le CLIC envisagé comme un outil de communication locale supplémentaire : « Feyzin, un site expérimental »	58
4.1.2. Le CLIC comme moyen de se doter et de consolider une expertise propre en matière de risques industriels ..	60
4.1.3. Le CLIC comme espace de légitimation politique	63
4.2. <i>Le CLIC un nouvel espace d’information et de concertation encombrant ?</i>	64
4.2.1. Le CLIC de Feyzin : un « organe d’Etat » avant tout	64
4.2.2. Concertation autour des risques et légitimation du pouvoir local : une stratégie à double tranchant	66

PARTIE 2 — LES « NOUVEAUX ENTRANTS », ENTRE HETEROGENEITE, ABSENCE D’ATTENTES ET ATTENTES CONTRARIEES : UN INVESTISSEMENT PROBLEMATIQUE.....	69
1. LE « CITOYEN » EN TANT QUE « RIVERAIN » : QUELLE(S) PARTICIPATION(S) ?	69
1.1. <i>Le collège « riverains » : une participation qui ne s’impose pas a priori</i>	71
1.1.1. A la recherche des riverains « introuvables »	71
1.1.2. Le CLIC de Feyzin, un dispositif « mort-né » ?	73
• Des attentes contrariées à l’absence d’attentes	73
• Entre confusion et méconnaissance du dispositif	75
1.1.3. Un espace parasité par l’existence de la « conférence riveraine »	75
1.2. <i>Une figure du riverain en tensions</i>	78
1.2.1. La composition sociologique du collège « riverains » : vers l’émergence d’un portrait type ?	78
1.2.2. Une acceptation plurielle et singulière de la figure du riverain	79
1.3. <i>Une participation limitée et encadrée</i>	81
1.3.1. Des risques aux nuisances	81
1.3.2. La participation des « riverains » au sein du CLIC ou l’échec d’une mobilisation collective	82
1.3.3. Légitimité de proximité et expertise d’usage	84
2. LE COLLEGE « SALARIES » : UN COLLEGE DOMINE ET ECLATE	85
2.1. <i>Des salariés aux représentants des « CHSCT » : un collègue en quête de légitimité ?</i>	85
2.1.1. Une acceptation restreinte de la figure du « salarié »	85
2.1.2. Les militants en CHSCT : discours autour d’un profil peu politique	87
2.2. <i>Hétérogénéité des profils et des attentes</i>	92
2.2.1. Portrait sociologique du collègue « salariés »	92
2.2.2. Des conceptions du rôle des CHSCT divergentes ?	92
2.2.3. Des attentes extrêmement disparates et largement dépourvues d’enjeux	93
2.3. <i>Un collègue sous influence ?</i>	95
CONCLUSION	99
LES CLIC OU LA NOVATION REVEE	100
CONCERTATION ET MOBILISATIONS CITOYENNES : UN RENDEZ-VOUS MANQUE	100
BIBLIOGRAPHIE.....	101
OUVRAGES ET ARTICLES	101
RAPPORTS ET DOCUMENTS UNIVERSITAIRES	102
TEXTES OFFICIELS	103
GLOSSAIRE.....	104