

La concertation dans l'élaboration des Plans de prévention des risques technologiques de Dunkerque : asymétries d'information et jeux d'acteurs

Séverine Frère¹, Irénée Zwarterook²

¹ Aménagement du territoire, Université du Littoral Côte d'Opale, Laboratoire Territoires, Villes, Environnement et Société (TVES), EA 4477, COMUE Lille-Nord-de-France, 59375 Dunkerque, France

² Groupe de recherches en risques et environnement urbain, Université du Littoral Côte d'Opale, Laboratoire TVES, EA 4477, COMUE Lille-Nord-de-France, 59375 Dunkerque, France

En mettant l'accent sur le point de vue et les stratégies des « non-experts », cet article aborde les processus de concertation de façon originale. Il montre que les acteurs concernés n'ont évidemment pas les mêmes enjeux que les ingénieurs en charge des projets (ici la réalisation d'un Plan de prévention des risques technologiques). Contrairement à la vision de ces ingénieurs, il ne s'agit pas d'être formé à la lecture des modèles des « experts » afin de mieux contribuer à l'élaboration du plan. Les acteurs concernés se comportent stratégiquement, notamment par rapport à la question de l'information et de la formation et ils évitent de se faire enfermer dans les cadres de l'expertise des ingénieurs de l'État. Une telle analyse de la concertation en action devrait conduire à réexaminer les modalités de construction d'expertises pluralistes.

La Rédaction

Mots-clés :
risques
technologiques ;
formation ;
information ;
concertation ; PPRT ;
stratégies d'acteurs

Résumé – L'élaboration des Plans de prévention des risques technologiques (PPRT) est obligatoire en France depuis la loi du 30 juillet 2003 autour des sites industriels classés « Seveso seuil haut » (ou AS). Ces plans, dont l'objectif est de prévoir des mesures de réduction des risques et des vulnérabilités sur le territoire et d'agir sur l'urbanisation afin de protéger les populations et activités situées à proximité, doivent être élaborés en concertation entre les représentants de l'État, des collectivités territoriales, les exploitants industriels et les riverains. Néanmoins, l'asymétrie importante d'information et de connaissances techniques entre les participants a pour effet de biaiser la concertation. Les auteurs montrent que, paradoxalement, le manque de connaissances et d'information peut se transformer en une ressource stratégique pour certains acteurs participant au PPRT.

Keywords:
technological risks;
training; information;
concertation; planning;
actor strategy

Abstract – Dialogue for the elaboration of Technological Risk Prevention Plans for Dunkirk: information asymmetries and actor interplay. Technological Risk Prevention Plans are a legal obligation in France since the July 30th, 2003 Law for industrial sites classified as Seveso High Threshold. Their purpose is to plan measures for risk reduction at the source and to act on urbanization to protect populations and activities situated in the surrounding area. They must be developed through dialogue between the State representatives, the local authorities, the industrialists and the local population. The stakes are multiple: this may involve expropriation or consolidation work on their houses for the inhabitants, limitation of urbanization in the case of elected representatives, and expensive measures towards risk reduction for industrialists. Nevertheless, the considerable asymmetry between the actors in terms of technical knowledge results in biasing the dialogue. This is due to the fact that the method of calculation and the nature of the risks taken into account in the studies of dangers in order to define the mapping of hazards are particularly complex. We also show that paradoxically the lack of knowledge and information becomes a strategic resource for certain actors participating in the plan.

Auteur correspondant : S. Frère, severine.frere@univ-littoral.fr

Le groupe de recherches Irénée Zwarterook est composé de chercheurs en géographie, sociologie, économie, science politique : Iratxe Calvo-Mendieta, Hervé Flanquart, Séverine Frère, Christophe Gibout, Anne-Peggy Hellequin, Antoine Le Blanc, Constantin Napoléon, Caroline Rufin-Soler, Frédéric Gonthier, Julien Bernard, Mylène Chambon.

L'information du public et sa participation au processus décisionnel deviennent des impératifs administratifs. Dans le domaine des risques industriels, le Plan de prévention des risques technologiques (PPRT), qui a vu le jour avec la loi du 30 juillet 2003, consécutive à l'accident de l'usine AZF à Toulouse en 2001, s'inscrit pleinement dans cette tendance. Le plan doit en effet être élaboré en concertation avec les acteurs locaux membres du Comité local d'information et de concertation (Clic).

L'obligation législative de concertation pose de nombreux problèmes quant à son fonctionnement, à son influence dans le processus décisionnel (Lascoumes, Le Gales, 2005 ; Bherer, 2011 ; Bourg et Boy, 2005), à la mobilisation du public (Neveu, 2007), ou encore à sa représentativité (Blatrix, 1999), dont il a été souvent question dans les recherches s'intéressant aux processus participatifs. À ces problèmes, nous en identifions un supplémentaire qui est l'objet de cet article : l'acquisition des connaissances et savoirs comme préalable à la concertation. En effet, l'injonction à la concertation ne résout généralement pas la question de l'adaptation des acteurs locaux à l'institutionnalisation croissante des dispositifs participatifs et à la technicité importante des objets en débat. S'agissant de l'élaboration d'un PPRT, accompagner les acteurs impliqués (riverains, représentants associatifs, agents des collectivités territoriales, représentants des salariés impliqués...) par des actions de formation ou d'information, apparaît particulièrement nécessaire compte tenu de la complexité des plans et des incertitudes concernant les accidents. En 2009, alors que les PPRT allaient être prescrits, des entretiens ont été menés, dans le cadre d'une recherche antérieure, auprès d'acteurs de l'agglomération de Dunkerque participant aux structures de concertation préexistantes dans le domaine de la prévention des risques industriels (SPPPI¹ et CLI²). Plusieurs personnes interviewées nous ont alors fait part de la nécessité de formation et d'information face à une nouvelle technique d'analyse du risque dont « ils ne pas comprenaient pas encore tous les tenants et les aboutissants » (un exploitant industriel, janvier 2009). Un adjoint au maire de Dunkerque mentionnait : « Je pense que ça devrait être une possibilité, une formation [...] ». De son côté le président du Clic disait qu'« il faudrait une formation pour les assos » participant à la concertation du PPRT. D'autres acteurs craignaient qu'en raison de la technicité du sujet, la concertation autour du PPRT ne soit qu'un simulacre.

« La question que je me pose c'est comment le Clic va réagir. Soit il ne fait qu'entériner ce qu'on va lui présenter. C'est-à-dire qu'il n'y aura pas de réelle concertation. On va

¹ Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles.

² Commission locale d'information, structure créée pour le Centre de production d'électricité de Gravelines.

présenter les thèmes demandés et un point c'est tout. Soit il va vouloir jouer un rôle d'acteur là-dessus et là j'ai du mal à voir comment il va pouvoir le faire étant donné que techniquement il va avoir du mal à s'y intéresser ou à comprendre parce que c'est assez complexe. Donc j'attends de voir un peu comment ça va se passer, et surtout comment les associations de riverains vont pouvoir jouer vraiment leur rôle... » (un exploitant industriel, janvier 2009).

Partant de ce qui apparaissait dans le discours des acteurs locaux comme un préalable nécessaire à leur investissement dans le débat sur les risques technologiques³, nous avons souhaité poursuivre au-delà de ce constat du manque de connaissances et des asymétries d'information entre les acteurs pour approfondir la question du rapport qu'ils entretiennent avec l'apprentissage et avec l'acquisition des connaissances, et montrer l'usage qu'ils en font dans la définition de leur stratégies sur le PPRT. Pour cela, nous nous sommes penchés à la fois sur la formation et l'offre existante de formations ainsi que sur les différents modes et formes d'acquisition de connaissances et d'informations sur le sujet du PPRT et des risques technologiques.

Dans le champ des recherches sur la participation, notre approche empirique s'inscrit dans les analyses critiques qui interrogent les effets de l'institutionnalisation et la procéduralisation de la participation. S'agit-il de « prolonger les ruses du système de gouvernement représentatif » (Gourgues *et al.*, 2013 ; Blondiaux et Fourniau, 2011) avec une « mise sous tutelle » de la participation par les instances représentatives classiques (Gaxie, 1996) ? Ou au contraire, pouvons-nous observer des modalités renouvelées de gouvernement dans la concertation sur les risques technologiques ? Comme les travaux prenant en compte la critique sociale de la participation, notre recherche analyse ce que « font les mouvements sociaux de la démocratie participative » (Rui, 2004), prend en compte les capacités critiques des participants et interroge l'incidence de la participation sur les acteurs mobilisés, leurs tactiques et stratégies. La question posée est de savoir comment les acteurs investissent les espaces participatifs et comment les rapports de pouvoir et d'influence agissent sur les échanges au sein de ces dispositifs.

Pour mener notre recherche, nous nous sommes centrés sur la procédure de concertation mise en place, au sein du Clic de la zone industrialo-portuaire (Zip) de Dunkerque, dans le cadre de l'élaboration des PPRT sur

³ Les résultats présentés ici sont issus d'une recherche menée sur 30 mois dans le cadre du programme « Concertation décision environnement » (CDE) subventionné par le MEDDTL et l'Ademe. Nous remercions également l'Institut de recherche en environnement industriel (Ireni) pour son cofinancement. Les résultats ont été présentés lors du colloque de restitution du programme CDE à Paris les 30 et 31 mai 2013.

ce territoire. Nous avons mobilisé pour notre investigation, menée entre octobre 2009 et avril 2012, différentes techniques qualitatives de recueil et d'analyses de données. Nous avons d'abord procédé à l'analyse de comptes-rendus de réunions des commissions du SPPPI portant sur les risques industriels, puis du Clic, sur la période allant de 1998 à 2010, afin de cerner dans les prises de parole des participants les effets d'apprentissage au cours des 26 réunions recensées. Nous avons également étudié l'offre nationale de formation portant sur les PPRT et sur la question des risques technologiques. Puis nous avons mené une observation participante avec une grille d'analyse relevant les différents temps de toutes les réunions du Clic de 2009 à 2013. Ont aussi été examinés les thèmes se référant à l'institutionnalisation du Clic, aux organisations informelles et labiles, et aux formes d'expression dans les débats. Nous avons enfin réalisé et analysé 23 entretiens semi-directifs auprès des membres du Clic représentant les différents collègues au printemps 2011. Ces entretiens ont permis notamment de cerner l'investissement des acteurs dans le dispositif de concertation et d'aborder les sujets ayant trait à la formation et à l'acquisition de compétences et d'informations.

Le manque de connaissances exprimé par les acteurs locaux, nous a amenés à nous intéresser aux différentes modalités de leur acquisition, et notamment à la formation. En effet, nous nous sommes demandés si le manque d'information et de savoir, réel pour certains et simulé pour d'autres, pouvait constituer un handicap pour une partie des acteurs ou s'il s'agissait d'une stratégie pour certains participants dans l'élaboration du PPRT. C'est ce que nous aborderons dans la deuxième partie de l'article, après nous être demandés au préalable si le sujet et la méthode de calcul des risques technologiques étaient susceptibles de renforcer les asymétries entre acteurs.

Les PPRT de la Zip de Dunkerque : un sujet technique complexe qui renforce les asymétries entre acteurs

L'élaboration des PPRT de Dunkerque

La loi du 30 juillet 2003 a ajouté un outil réglementaire et opérationnel en matière de prévention des risques technologiques par l'adoption des PPRT autour des installations industrielles les plus dangereuses souvent désignées comme établissements classés « Seveso seuil haut » ou soumis à « Autorisation avec servitude » (AS). Le rôle d'un PPRT est de réduire les vulnérabilités sur le territoire en agissant sur l'urbanisation existante et future afin de prévenir les risques technologiques qui impacteraient la population et les activités situées à

proximité. La démarche d'élaboration du PPRT, définie dans un guide méthodologique du ministère chargé de l'écologie et représentée dans la figure 1 ci-dessous, montre les différentes phases du travail, démarrant par l'étude technique, consistant d'abord en la caractérisation des aléas, puis des enjeux, avant d'envisager la phase de stratégie dans laquelle il s'agira de définir les mesures à prendre notamment dans les zones les plus vulnérables.

Dans les zones identifiées comme les plus dangereuses, le PPRT préconise de s'appuyer sur les mécanismes classiques existants en la matière, à savoir faire appliquer le droit d'expropriation, de délaissement et de préemption ou le renforcement du bâti. La délimitation de zones d'aléas dans la cartographie permet également d'imposer des mesures pour les futures constructions, soit en les interdisant, soit en les subordonnant au respect de prescriptions.

Quelle concertation pour élaborer le PPRT ?

L'État, représenté par le préfet et ses services déconcentrés, est en charge de l'élaboration du PPRT. En parallèle de la phase technique, il est également prévu par la loi que l'élaboration des plans de prévention intègre l'association et la concertation des acteurs locaux, dont les modalités sont fixées par le préfet⁴ (Nonjon *et al.*, 2007). En effet, même si l'approbation du PPRT est de la compétence de l'État, la réglementation de l'occupation des sols, qui s'appliquera en fonction du niveau d'aléa généré par l'activité industrielle présente sur le territoire, est du ressort des collectivités territoriales. Parmi ces acteurs, le Clic se voit confier un rôle spécifique. Créé également par la loi du 30 juillet 2003 autour des sites « Seveso seuil haut », il rassemble cinq collègues formés respectivement des exploitants industriels, des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des salariés et des riverains. Son rôle est de mieux informer la population et d'associer les différentes parties prenantes dans la définition des mesures de prévention des risques. Il doit également recevoir et diffuser les informations concernant les incidents et accidents survenus dans l'entreprise. Proposant un cadre pérenne d'échange et d'information entre les différents acteurs, il est associé à ce titre à l'élaboration du PPRT et doit émettre un avis sur le projet de plan.

⁴ Ce dialogue prend deux formes : d'une part, en associant les acteurs locaux à des réunions de travail définies par les services instructeurs ; c'est le cas pour les personnes et organismes associés (POA) désignées par arrêté préfectoral et représentant les communes du territoire concernées par le PPRT, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'urbanisme, les exploitants industriels et le Clic ; et d'autre part, en organisant une concertation avec les personnes intéressées (réunion publique avec les riverains, ...).

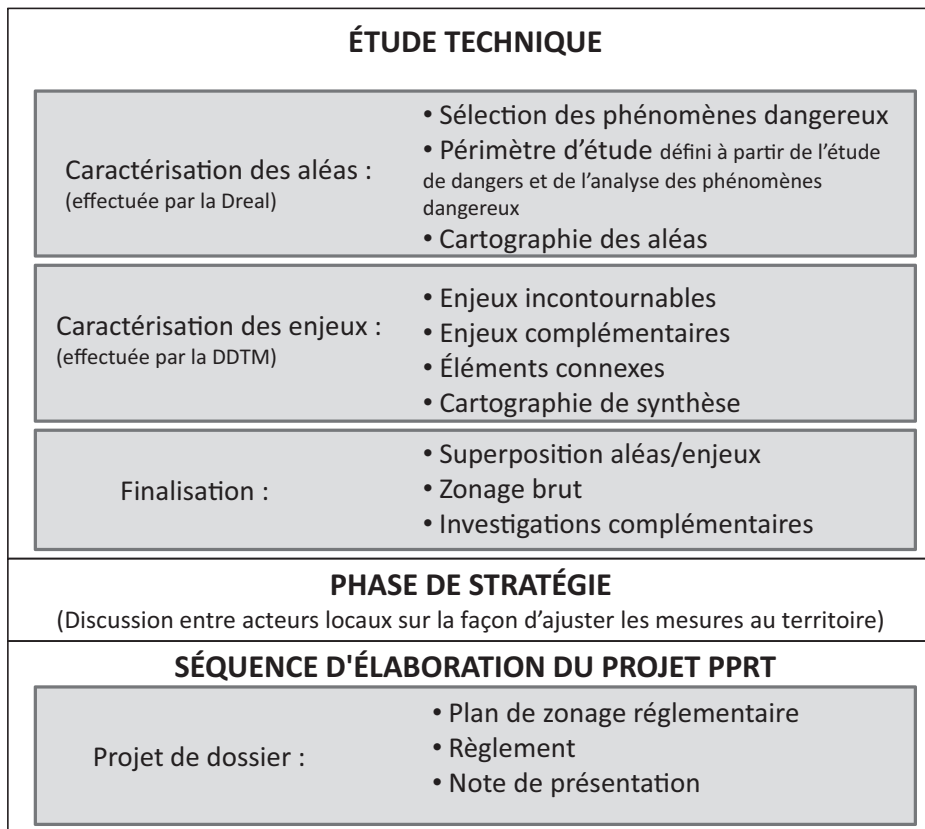


Figure 1. L'élaboration du Plan de prévention des risques technologiques.
(Réalisation S. Frère, source : d'après MEDAD, *Le Plan de prévention des risques technologiques, guide méthodologique*)

Étudier les PPRT de Dunkerque

Treize installations classées « Seveso seuil haut » ainsi que la troisième plus importante centrale nucléaire au monde sont concentrées dans l'agglomération dunkerquoise, sur un espace d'une vingtaine de kilomètres, elles sont imbriquées au tissu urbain dense (cf. Fig. 2). Au grand complexe sidérurgique, implanté à partir de la fin des années 1950, s'est ajoutée une zone à urbaniser en priorité (Zup) pour loger les employés à proximité de leur lieu d'emploi. Aujourd'hui, le territoire de la communauté urbaine compte 200 000 habitants. Pour ces treize sites Seveso qui sont la source de risques et de nuisances importants pour la population riveraine, cinq PPRT doivent être élaborés : les quatre premiers ont été prescrits entre janvier et juin 2009 et le dernier en mars 2010. Un de ces PPRT est multisites et concerne neuf des treize établissements Seveso, afin de prendre en compte dans le calcul des aléas l'effet domino lié à la proximité des sites industriels, ce qui a permis de réduire le nombre de plans.

Quatre PPRT sont désormais approuvés : deux en 2010, un en 2012, et le dernier au début de 2013. Le plan de prévention multisite est encore en cours d'élaboration.

Il a été mis à la consultation des personnes et organismes associés au printemps 2015 puis il a fait l'objet d'enquête publique à l'automne. Il devrait être approuvé à la fin de l'année 2015. À Dunkerque, la concertation sur l'élaboration des PPRT s'est déroulée sur la scène institutionnalisée que constituaient les réunions du Clic.

Un sujet complexe qui place les acteurs dans une situation asymétrique

Les propos recueillis lors des entretiens ont à plusieurs reprises mis en exergue la difficulté non dissimulée de certains acteurs, qu'ils soient représentants associatifs, élus, riverains ou syndicalistes, de prendre part au débat du PPRT compte tenu de la complexité de la méthodologie d'élaboration du plan. Plus précisément c'est la phase de caractérisation des aléas qui constitue une difficulté dans l'exercice de la concertation. La réalisation de l'étude de dangers et de la cartographie des aléas semble particulièrement difficile à appréhender pour un public non expert. Cela a pour effet d'engendrer une asymétrie très forte entre les acteurs du Clic participant à l'élaboration du PPRT, d'un côté, les services de l'État et les industriels qui maîtrisent ces phases techniques, de l'autre, les représentants des autres collègues

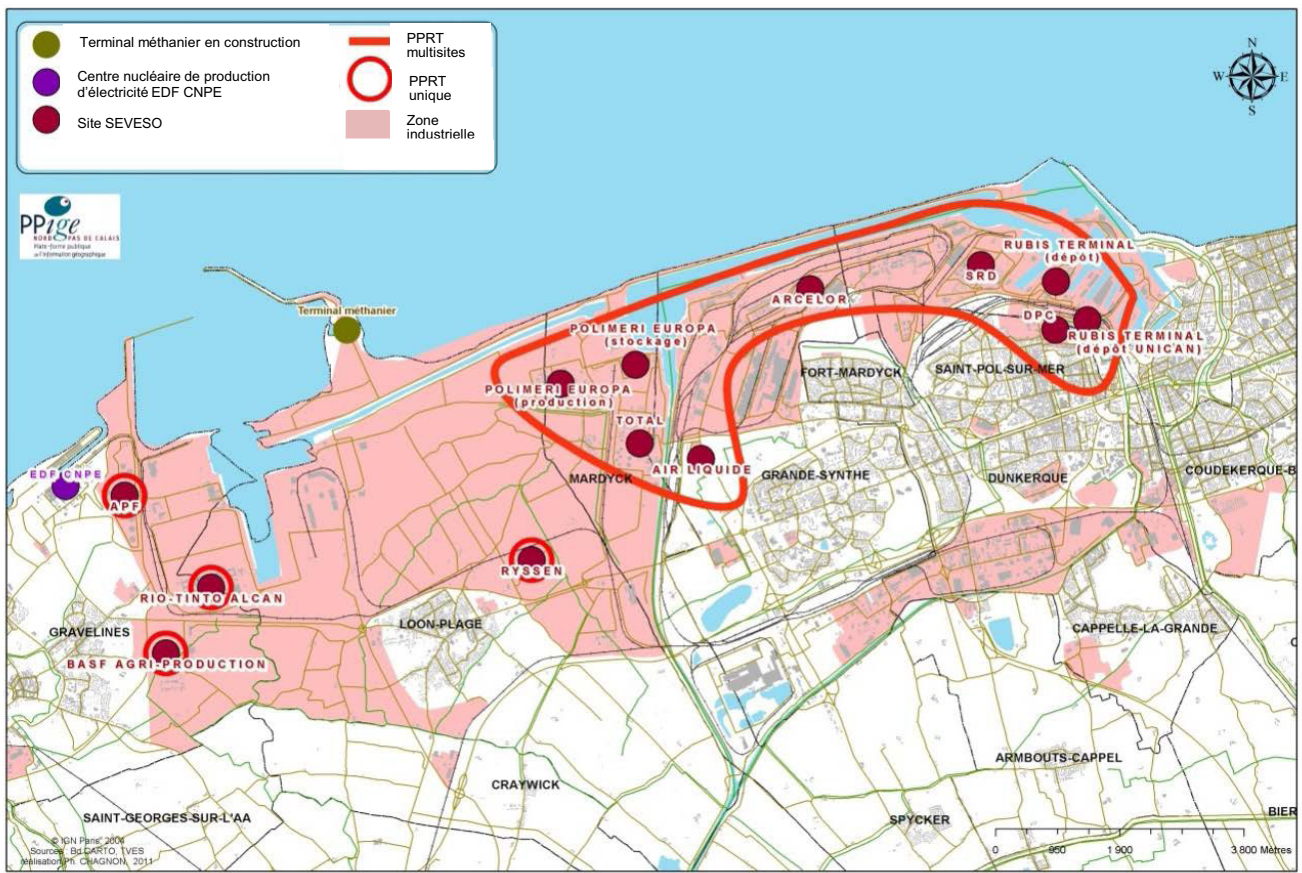


Figure 2. Les sites Seveso et les cinq PPRT de la Zip de Dunkerque (Frère [Ed.] *et al.*, 2012). (Source : BD Carto TVES, réalisation : Philippe Chagnon 2011).

(collectivités et salariés) et plus encore des riverains qui se retrouvent dans une position de profanes.

Pour les installations classées, l'étude de dangers est l'étape qui vise à identifier les risques découlant d'un projet industriel, à exposer les dispositions techniques prises pour éviter les dégradations de l'environnement en conformité avec la réglementation et à décrire les mesures d'ordre organisationnel à prendre en cas d'urgence⁵. C'est sur la base de cette étude qu'est défini le périmètre d'exposition aux risques du PPRT. Or, élaborée jusqu'en 2003 sur la base d'une méthode déterministe, le nouveau cadre législatif impose une approche probabiliste qui est venue complexifier la réalisation de l'étude, opacifier son protocole et par conséquent, qui

devient pour un public non expert une source d'incompréhension et de doutes sur les méthodes et ceux qui les utilisent. « [...] Ils [les riverains] ont énormément d'interrogations basées sur peut-être des méthodologies qu'ils n'ont pas, qu'ils voudraient bien maîtriser [...] » (un exploitant industriel, mai 2011). Cette nouvelle approche repose sur la probabilité de la survenue d'un événement non souhaité. Elle passe par une décomposition de différents événements élémentaires pouvant être à l'origine de l'accident et fait appel à des outils mathématiques pour déterminer la probabilité d'occurrence de chaque scénario nuisible. Au sein des réunions de Clic, ces méthodes et ces techniques, maîtrisées par quelques experts que sont les ingénieurs de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et les industriels, sont particulièrement délicates à transmettre à un public n'en ayant pas une connaissance précise.

La cartographie des aléas résulte d'un double processus de filtrage des phénomènes dangereux, en fonction de leur probabilité d'occurrence, puis de leur cinétique. Y sont représentés des niveaux d'aléas gradués. Cette nouvelle méthodologie est encore évolutive car il arrive que l'État fasse évoluer le cadre réglementaire de

⁵ D'après l'article L. 512-1 du code de l'environnement et l'article 3.5 du décret du 21 septembre 1977, cette étude précise notamment, compte tenu des moyens de secours publics portés à sa connaissance, la nature et l'organisation des moyens de secours privés dont le demandeur dispose ou dont il s'est assuré le concours en vue de combattre les effets d'un éventuel sinistre. Dans le cas des installations les plus dangereuses, le demandeur doit fournir les éléments indispensables pour l'élaboration par les autorités publiques d'un plan particulier d'intervention.

référence suite aux retours d'expériences des différents PPRT. Ainsi dans certains cas des phénomènes ayant une probabilité de survenue très faible ne sont finalement pas retenus dans le calcul. Les modes de calcul et l'élaboration des cartographies, dont les zonages peuvent être révisés en fonction de ces données contextuelles, évoluent sans que la majorité des acteurs qui composent le Clic n'ait reçu d'explication et ne puisse en saisir les raisons. Cela nourrit alors l'incompréhension et la suspicion du public. Cet élu, parlant de la modification des tracés des zones sur sa commune, s'exclame ironiquement : « ça change tout le temps ! Partout où il y avait des risques Y'en a plus !! » (un élu, mars 2011).

Ces deux phases de travail dans la caractérisation des aléas, maîtrisées par quelques-uns des participants, et largement opaques à une majorité d'entre eux, ont des répercussions sur les modalités de concertation. Confrontés à la construction de données sur lesquelles elle n'a aucune prise, une grande partie des acteurs associés à l'élaboration de ce plan, ne peut ni s'approprier les documents, ni les comprendre ni même les critiquer.

Ainsi, on distingue nettement dans l'élaboration du PPRT l'inégale maîtrise des compétences techniques entre les experts, que sont les services de l'État, et le reste des acteurs, qu'ils soient associatifs, riverains, élus ou salariés (Martinais et Bonnaud, 2010). Les services de l'État ont la main mise sur le dispositif tout entier puisqu'ils mettent en œuvre les méthodologies et outils de travail, rédigent le plan et animent la concertation. Ils ont pour cela été préparés et formés en interne préalablement : « Y a eu des formations qui ont été conduites, qui ont été diligentées par le ministère. À travers [ses] centres de formations [...] » (ingénieur de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), mai 2011). Même en situation d'incertitude, ils sont les seuls à produire les connaissances et souhaitent garder le monopole de l'expertise et ne pas la partager, ce qui renforce leur pouvoir au sein du groupe d'acteurs. Cet ingénieur de la DDTM avoue, au regard de l'expérience antérieure du Plan de prévention du risque inondation (PPRI), cette attitude des services de l'État :

« [...] nous on vous donne le résultat, mais savoir ce qu'il y a dedans, alors qu'en fait, le fait de savoir quand même que ça c'est tel type de risques etc., je trouve qu'on l'explique pas assez à la population. Nous on l'a vécu, dans un PPR inondation, on est arrivés à expliquer ce qu'est la crue centennale, quels sont les phénomènes... Finalement en début de truc, on l'avait pas expliqué, et on s'est aperçus qu'en fait, les élus étaient demandeurs, et qu'on aurait dû l'expliquer, c'est-à-dire qu'on avait eu tendance à se faire un domaine réservé du technicien, de l'expert, comme étant non abordable par les élus, et encore moins par la population, mais je pense que là-dessus on s'était trompés, en fait... D'ailleurs on le voit, les associations demandent à se faire former, à comprendre. » (un ingénieur de la DDTM, Dunkerque, décembre 2008).

En l'absence d'informations stabilisées, l'expérience vécue des usagers du territoire peut fournir une contre-expertise qui, confrontée à celle des ingénieurs au cours de la concertation, permet de renégocier et d'aboutir à des propositions alternatives (Faure, 2001). Or, dans notre étude, en dépit des difficultés rencontrées par les ingénieurs de la Dreal pour stabiliser l'information sur les aléas, comme nous allons le voir ensuite, nous n'observons pas cette mise en commun d'expertises liées aux différents savoirs et diverses pratiques des acteurs. Cette situation met ainsi en évidence non seulement des asymétries de connaissances et de savoirs entre les acteurs mais aussi des asymétries de pouvoir s'exerçant au profit des services de l'État qui focalisent le débat sur la modélisation et évitent ainsi toute contre-expertise. Pourtant, face à cette technicisation qui traduit sans doute un réel souci des inspecteurs de bien identifier les risques potentiels, l'organisation de contre-expertises permettrait d'élargir la réflexion.

Cette asymétrie est aussi renforcée par le fait que la complexité du sujet nécessite la maîtrise d'un vocabulaire technique spécifique, qui constitue une véritable entrave au processus de concertation mis en œuvre dans le cadre du PPRT. « [...] certains mots que eux emploient. Que nous n'avons pas vraiment dans notre bagage mais qui permettent de pouvoir comprendre un peu la chose, [...] *boil over*, tous ces mots qu'on n'a pas l'habitude d'employer, de connaître. [...]...voilà, probabilités, cinétiques, occurrence, sites classés, PPI [...] » (une représentante d'association, mai 2011).

L'acquisition de connaissances : une nécessité pour répondre aux asymétries ?

Face à l'inégale maîtrise des connaissances et à l'hétérogénéité des capacités « dialogiques⁶ » (Callon *et al.*, 2001) dont sont dotés les individus dans l'espace concertatif, il convient de se demander dans quelle mesure la formation et, plus largement, l'acquisition de connaissances, permettraient ou non aux acteurs de réduire les asymétries afin que chacun puisse s'engager dans le débat en disposant d'un socle minimum de savoir et savoir-être. Nous pourrions en effet émettre l'hypothèse que les asymétries informationnelles et le manque de connaissances sur l'objet en question nuisent à la qualité des échanges et de la concertation. Autrement dit, est-il nécessaire ou souhaitable que les acteurs de la concertation soient tous dotés d'une forme d'expertise et si oui, laquelle ? L'intérêt des différents registres de compétences (Collins et Evans, 2007) et des savoirs profanes qui

⁶ Expression utilisée par les auteurs (p. 58, 215) qui définissent le degré de « dialogisme » des procédures en fonction de différents critères de nature à favoriser la qualité, l'ouverture et l'intensité des échanges.

permettent de compléter et d'élargir le débat technique a déjà été démontré.

Les expertises profanes apportées par les « citoyens ordinaires » (Fromentin et Wojcik, 2008) sont souvent valorisées dans les instances de concertation tant sur le registre des savoirs vernaculaires (Boy, 2003) qu'au travers des expériences sensibles du territoire (Sintomer, 2008).

Les usagers du territoire, que sont aussi les représentants associatifs et les élus, pourraient être tentés de déplacer l'objet du débat focalisé sur les méthodes de calcul et porté par les services de l'État pour le confronter à une réalité vécue qui est leur domaine d'expertise et, par là même, « contourner » les difficultés techniques du débat dans lesquelles les enferment les ingénieurs de l'État. Ainsi, ne pouvant intervenir sur le tracé des zones, les riverains pourraient discuter davantage sur les résultats issus des calculs et les mesures à prévoir, comme ils tentent à un moment donné de négocier, par exemple, le droit de poursuivre la pratique de la pêche sur une jetée située en zone d'aléa faible dans laquelle la Dreal souhaite une interdiction d'accès.

Or, le terrain dunkerquois semble sur ce point en contradiction avec cette position. La contre-expertise ne trouve pas sa place dans le débat monopolisé par les inspecteurs de la Dreal. Le fonctionnement observé au sein du Clic relève plus du modèle de l'« instruction publique » de Callon (1998), consacrant la science comme une forme supérieure de vérité qu'il convient de partager avec les gens ordinaires plutôt qu'à celui de « débat public » tenant compte des différents savoirs construits dans le social. Il est encore plus éloigné du modèle de coproduction des savoirs accordant une place significative aux non-spécialistes dans la dynamique des connaissances. Il ne prend pas en compte la capacité de réflexion des citoyens, y compris sur leur propre statut, ni leur rationalité lorsqu'ils créent des savoirs (Wynne, 1996). Il ne fait pas plus de place aux autres expertises apportées par les acteurs associatifs, les élus ou encore les salariés des entreprises concernées.

Au contraire, dans le cas étudié, les autres acteurs du débat et notamment les profanes, ici principalement les riverains, doivent se conformer aux règles définies par le groupe d'acteurs institutionnels et s'aligner sur elles (Talpin, 2006). Ces règles obligent les riverains et les représentants associatifs à être suffisamment éclairés sur le sujet débattu, à contrôler et modérer leurs discours dans l'instance de participation, ou encore à s'exprimer dans des termes appropriés. Celui qui ne s'y conforme pas se trouve vite « sanctionné » et discrédité par les organisateurs de la concertation. Ainsi cette représentante des riverains s'exprimant sur la manière dont les inspecteurs de la Dreal les perçoivent dit : « [...] "les représentants des habitants ils sont nuls, ils sont rien",

enfin, ils ne le disent pas comme ça, [...] : "il faut que l'on ... les habitants, il faut faire des formations pour ces braves gens" » (une représentante d'association, mai 2011). Le rôle assigné d'un riverain « discipliné » se ressent également dans le discours de cet exploitant industriel : « En fait le riverain idéal, c'est celui qui soulève les problèmes mais accepte [...] l'explication. C'est-à-dire le riverain idéal, c'est celui qui va écouter » (un exploitant industriel, responsable Qualité et Sécurité (QSE), mai 2011).

Ainsi toujours tiraillés entre la posture assignée d'habitants « experts » et la situation de méconnaissance des sujets abordés par le Clic dans laquelle ils se trouvent, les riverains choisissent souvent parmi les réactions possibles, entre *exit* et *loyalty*, de renoncer à y participer (Barbier, 2005). Ils se font alors représenter par des associations intervenant dans le champ de l'environnement et du cadre de vie davantage perçues comme légitimes (Hatzfeld, 2011) par les acteurs politico-administratifs. Cela explique que sur le terrain dunkerquois, les riverains des industries sont les grands absents de la concertation sur les risques.

Néanmoins, si les riverains sont ceux qui se sentent le plus en difficulté sur le sujet débattu, face aux méthodes de calcul des aléas, les asymétries de connaissances sont aussi marquées entre les services de l'État et les autres acteurs participant à la concertation. Ainsi, sur le terrain dunkerquois, ceux qui possèdent et monopolisent cette forme d'expertise semblent mieux « armés » pour défendre leur point de vue, imposer leur vision et ainsi orienter et maîtriser le débat. L'apport de compétences et connaissances nouvelles à ceux qui en sont dépourvus permettrait de rééquilibrer les forces en présence.

De fait, les publics non institués regrettent souvent un manque d'information sur les problèmes environnementaux et les situations à risques auxquels ils sont confrontés. Cette appétence pour l'acquisition de connaissances et d'informations est-elle généralisable à l'ensemble des participants au Clic de la Zip de Dunkerque ? Pour répondre à cette interrogation, nous aborderons, dans la deuxième partie de l'article, le rapport que les individus entretiennent avec l'acquisition des connaissances et nous montrerons la manière dont les asymétries d'information sont utilisées à des fins stratégiques par les acteurs dans le PPRT. Ainsi le manque d'information peut paradoxalement s'avérer être une ressource au service des stratégies d'acteurs dans le PPRT.

Les usages stratégiques du manque d'information

Dans ce chapitre les différents modes d'acquisition des connaissances et des compétences sont envisagés : la

formation en tant que telle qui avait été évoquée par les acteurs locaux lors d'une première série d'entretiens réalisée au moment de la prescription des PPRT mais aussi d'autres méthodes d'apprentissage sur le tas ou par l'autoformation.

Un besoin de formation ?

Les acteurs participant à l'élaboration des PPRT de la Zip de Dunkerque ont presque tous mentionné la complexité technique du sujet et leur difficulté de compréhension. Pourtant, durant la deuxième série d'entretiens menée en 2011, alors que les travaux du PPRT ont démarré, le besoin d'organiser une formation n'apparaît plus comme une évidence et la quasi-totalité des interviewés n'y font plus référence. Ainsi, une proposition du SPPPI a été faite auprès des participants du Clic pour mettre en place une formation adaptée à la demande de chacun. Mais, selon les dires du secrétaire, celle-ci n'a reçu aucune réponse. Plus exactement, il semble que cette initiative n'a jamais été relayée – du moins, aucun collègue n'y a fait référence – et par conséquent, aucune formation n'a été organisée. De son côté, la Dreal assure qu'elle est disposée à préciser, expliquer et même former tous ceux qui lui en font la demande mais précise qu'elle n'a reçu aucune demande. À l'inverse, une représentante du milieu associatif, en demande de formation, a le sentiment que sa requête est restée vaine. Il semble donc qu'il y ait eu un point de non-rencontre entre l'offre et la demande comme le précise cet élu :

« Euh, les membres du Clic qui pour certains sont comme [Madame H., représentante associative] le dit souvent – bon, c'est vrai, il leur faudrait peut-être une formation complémentaire mais enfin il faut savoir que les formations y'en n'a pas. Euh, ben à ma connaissance. Les remboursements de déplacements, y'en n'a pas. Euh, et que c'est pas. Enfin théoriquement c'était prévu d'après ce qu'on m'a dit à un moment donné mais en définitive y'a rien. Y'a rien qui s'est fait euh » (le président du Clic, juin 2011).

Ces propos traduisent une certaine confusion : n'y a-t-il aucune formation de prévue dans la procédure de PPRT ou dans les textes ? S'agit-il d'une absence générale d'offre ou est-ce que localement, aucune initiative n'a été prise pour en organiser ? De leur côté, les élus, qui ont un droit à la formation coordonnée par les services de l'État, ne l'utilisent pas non plus. On peut se demander pour quelles raisons elle n'est pas souhaitée et dans ces conditions comment les acteurs locaux comprennent la démarche PPRT et ses aspects techniques.

Nous pouvons d'abord supposer que les acteurs en demande d'informations ne souhaitent pas pour autant une formation proposée par les ingénieurs de l'État, qui aurait pu manquer d'objectivité sur le sujet. Ils

en auraient peut-être préféré une réalisée par un tiers extérieur au Clic. Il existe en effet une offre variée de formations sur le thème des risques par des cabinets de consultants, des universités ou des établissements publics comme l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris). Il semble que cette solution n'ait pas été envisagée par les organisateurs de la concertation.

La deuxième explication est certainement liée au fait que l'essentiel pour les acteurs participant à l'élaboration du PPRT n'est pas d'être formé aux modèles de calcul et aux méthodes probabilistes, comme le proposent les services de l'État, mais plutôt de pouvoir confronter les résultats qui en sont issus et les mesures à prévoir avec leur propre domaine d'expertise, à savoir la connaissance du territoire vécu. Ils évitent de se laisser enfermer dans le cadre de l'expertise des ingénieurs de l'État, qui occulte les préoccupations des usagers du territoire.

La troisième explication tient sans doute au fait qu'avant l'élaboration du plan, les acteurs découvraient la procédure de PPRT et ne connaissaient pas le sujet, puis, lorsque nous les avons réinterrogés plus tard, en cours de procédure, ils avaient déjà acquis des connaissances et s'étaient en quelque sorte « formés » au sujet. Les modes d'acquisition des connaissances peuvent en effet s'opérer par divers moyens.

Trois méthodes d'apprentissage

En effet, les acteurs participant à l'élaboration du PPRT ont développé leur propre méthode « d'apprentissage ». C'est ce que traduisent les discours des interviewés, dans lesquels nous avons pu distinguer trois types d'attitudes permettant l'acquisition des connaissances sur le PPRT et son objet.

La première attitude consiste en un apprentissage « sur le tas ». C'est le fait de la totalité des acteurs interrogés. Tous considèrent que la principale voie de formation réside dans la participation aux réunions du Clic et du SPPPI, ce qui les a familiarisés avec les aspects juridiques du PPRT. « [...] on se forme aussi à travers justement ces différentes participations aux réunions avec les actions du S3PI et tout ça. C'est formateur aussi. Donc il arrive un moment où on a plus besoin de refaire une journée ou deux jours sur le PPRT. » (un conseiller municipal chargé de l'environnement et du développement durable, 23 mars 2011). L'analyse des comptes-rendus de réunions du SPPPI et du Clic effectuée sur la période allant de 1998 à 2010 vient toutefois nuancer ce discours. L'effet d'apprentissage lié à la participation régulière aux réunions concerne surtout les représentants associatifs et syndicaux. Ils sont assidus et leurs prises de parole attestent de leur appropriation progressive du sujet. Pour les représentants des collectivités territoriales, le

turnover des techniciens sur la période étudiée, la durée des mandats électoraux et leur présence irrégulière ne permettent pas toujours un apprentissage dans le temps. Néanmoins, selon les dires des interrogés, les présentations faites par la Dreal lors des réunions, suffisent à former les participants sur la démarche PPRT et son contenu. En effet, les attentes des élus, par exemple, en matière de formation portent principalement sur la connaissance de la procédure et de ses conséquences afin qu'ils fassent le relais auprès de la population, bien plus que sur les connaissances techniques considérées comme champ de compétences de la Dreal. De ce point de vue, les informations collectées en réunions leur apparaissent largement suffisantes. Cette attitude traduit bien le refus de se laisser enfermer dans une démarche strictement technique oubliant le territoire « vécu » et ses contraintes économiques et sociales.

La deuxième attitude repose sur le principe de l'autoformation. Tous les acteurs ont acquis des connaissances sur le PPRT suite à leur recherche d'informations. Cette acquisition passe notamment par la lecture et l'appropriation de nombreux documents d'information à disposition, notamment des textes réglementaires et documents techniques, que les acteurs vont consulter sur Internet ou qu'on leur transmet par messagerie électronique : « on s'est formé par le biais des circulaires qu'on a reçues, qu'on a lues, on n'a pas reçu de formation spécifique PPRT, c'est par le biais notamment des documents qu'on reçoit, qu'on étudie, je veux dire on essaye de... notre compréhension du PPRT c'est la compréhension des circulaires qu'on a eues [...] » (un exploitant industriel, mai 2011).

Les représentants associatifs avouent même qu'il est difficile d'avoir la disponibilité suffisante pour analyser et s'approprier une si grande quantité d'informations disponibles. « On reçoit beaucoup de choses par messagerie, Internet, dans les différents réseaux, comme FNE et tout ça. [...] On a trop d'information. On a du mal à tout analyser » (un représentant associatif, mai 2011). De ce point de vue, on retrouve une situation d'inégalité dans l'autoformation puisque les représentants associatifs doivent procéder à l'acquisition des connaissances bénévolement sur leur temps libre tandis que les exploitants, représentants des collectivités, syndicalistes, le font sur leur temps d'activité rémunérée.

Enfin, la troisième attitude observée chez la quasi-totalité des acteurs interrogés consiste à recueillir des informations par le biais d'un réseau extérieur auquel les acteurs appartiennent ou avec lequel ils entretiennent des relations. Mais les enjeux et usages stratégiques divergent en fonction des groupes considérés. En effet, les structures d'appartenance des membres des différents collèges du Clic sont souvent insérées dans des réseaux nationaux, auprès desquels ils vont puiser l'information utile localement.

Ainsi, un premier exemple est donné par la plupart des associations qui siègent au collège « Riverains » : presque toutes sont membres d'une fédération nationale d'associations. C'est le cas du Mouvement national de lutte pour l'environnement (MNLE) ou de l'Assemblée pour la défense de l'environnement du littoral Flandre-Artois (Adelfa) qui fédère les associations locales dans le champ de l'environnement, toutes deux membres de la fédération nationale qu'est France Nature Environnement (FNE). L'action de lobby et de levier est considérée comme plus efficace au niveau national parce qu'elle correspond, selon les interlocuteurs, à celui des décideurs et des législateurs.

« [...] je crois beaucoup à l'action avec FNE ! À mon avis puisque toutes les décisions partent du pouvoir central, bon FNE a quand même un impact non négligeable [...] la FNE s'est bagarrée [...] pour qu'on en revienne pour l'indemnisation des riverains à qui on demande de faire des travaux, [elle] est intervenue pour que précisément le gouvernement revoit un peu le pourcentage de crédit d'impôt, donc je pense que c'est à mon avis en agissant à l'échelon aussi de l'État central qu'on peut faire évoluer les choses ! Localement c'était beaucoup plus difficile. » (un représentant de l'Adelfa, mai 2011).

Ainsi le levier national et les pressions qui y sont exercées bénéficient ensuite directement au niveau local. Les informations obtenues du niveau national servent directement aux acteurs locaux pour nourrir un argumentaire en réunion du Clic.

La FNE se charge également de « l'accompagnement des bénévoles » sur des sujets soulevant des difficultés de compréhension. « Ils [les bénévoles] n'y comprennent rien. [...] Au sein de FNE, [...] on fait un accompagnement de l'ensemble de nos bénévoles sur ces questions. C'est-à-dire que l'on diffuse un maximum d'informations [...] On leur explique la notion de probabilité, [...] le pourquoi et le comment d'une étude de danger, etc. » (un chargé de mission de FNE, juin 2011). Les associations locales ainsi « accompagnées » peuvent ensuite, selon les dires du représentant de FNE, constituer un relais d'information auprès de la population et notamment des riverains des sites industriels. Pourtant, cette mission semble souvent difficile pour les associations locales conscientes de ne pas savoir diffuser suffisamment l'information à un public peu réceptif : « [...] c'est pas facile de communiquer sur ces questions parce qu'une large partie du public est rebutée par l'aspect technique des choses [...] Donc vu la complexité des choses, je pense qu'il y a une espèce de démission, bah ça dépasse, quoi ! » (un représentant associatif de l'Adelfa), janvier 2009.

Un deuxième exemple nous est fourni par le collège « Élus » qui bénéficie d'un soutien technique et d'un apport d'informations par l'association des Maires des communes à risques (Amaris). Cette association

regroupe les représentants de collectivités locales et EPCI exposés à des risques technologiques majeurs. Elle se donne pour objectif de représenter les communes concernées par les risques technologiques dans toutes les négociations avec les instances ministérielles en charge du programme PPRT et organise notamment des formations pour les élus et leurs techniciens afin de favoriser les échanges d'expériences. Intégrée en 2008 à l'instance nationale de suivi des PPRT du ministère en charge de l'écologie, l'association assure les échanges avec les collectivités locales qu'elle représente. Le réseau Amaris favorise la professionnalisation des agents municipaux et intercommunaux peu familiers des risques et fonctionne alors comme une ressource collective qui permet à ses membres de gagner en capacités d'expertise et d'action (Martinais, 2014).

Nous pouvons toutefois noter que cette forme d'apprentissage par les réseaux présente l'inconvénient selon nous, d'être parfois partielle ou orientée avec un parti pris sur la manière de concilier, dans l'élaboration du plan, les trois enjeux que sont la sécurité, le développement économique et le développement urbain (Frère *et al.*, 2012).

Enfin, nous pouvons remarquer que la plupart des acteurs combinent les trois méthodes d'apprentissage et de formation. Ainsi, chacun semble trouver une réponse adaptée à ses besoins pour combler le manque de connaissances initial sur le PPRT. Cela relativise donc le besoin de formation en tant que tel et également l'incompréhension et l'ignorance déclarées par les acteurs sur le sujet, qui, par un biais de perception ou dans un jeu de rôles prédéfinis (Frère, 2012), ont tendance à surestimer leur ignorance ou sous-estimer leurs connaissances. Néanmoins, en dépit de leurs ressources et domaines d'expertise, sur certains points précis comme la cartographie des aléas, peu d'entre eux sont en capacité de contester la validité des zonages présentés sur les différentes versions cartographiques. Cette attitude que nous pourrions qualifier de maintien à distance presque délibéré nous amène à nous interroger sur les usages de l'information et du manque d'information : le manque de formation et d'information déclaré ne peut-il pas également être interprété comme une stratégie de certains acteurs locaux dans un jeu de rôle prédéfini localement ?

Un manque de formation et d'information, objet de stratégies

Lorsqu'on interroge les acteurs sur leur méconnaissance du sujet, il apparaît que cette situation désavantageuse de prime abord peut paradoxalement être un atout pour certains qui utilisent la carte de l'ignorance à des fins stratégiques, par exemple, pour le maintien de projets ou pour nouer des alliances avec d'autres acteurs leur apportant des soutiens.

Un immobilisme stratégique

Les recherches menées sur les PPRT (Martinais, 2014 ; Gralépois, 2011), montrent que les collectivités territoriales sont aujourd'hui appelées à renouveler leurs registres d'action pour contribuer, aux côtés des services de l'État et des industriels, à la définition et à la mise en œuvre de la politique de prévention des risques industriels. Dans certains cas, comme au Havre, des élus mettent en place des débats alternatifs comme levier pour chercher à renverser la hiérarchie adoptée par les services de l'État pour élaborer les PPRT. Ils engagent des démarches pour obtenir que les territoires communaux sur lesquels ils officient ne soient plus inclus dans des périmètres de dangers (Suraud, 2013). À Dunkerque, les élus procèdent d'une autre manière et on peut le constater à travers l'exemple de la commune de Fort Mardyck, située au pied d'un site « Seveso seuil haut » (cf. Fig. 3). Dans cette commune, les deux tiers du territoire communal sont initialement inclus dans le périmètre d'étude, empêchant toute nouvelle construction dans l'attente de l'approbation du PPRT. La carte du périmètre n'ayant pas été diffusée, un permis de construire est accordé par anticipation pour une demande d'extension du parc zoologique situé dans le périmètre. Alors que la procédure de passation de marché est en cours, le maire, informé que son projet ne peut être envisagé, entame alors les démarches pour que la partie du territoire communal sur laquelle se situe le zoo « sorte » du périmètre d'étude.

Le maire, président de la commission risques industriels du SPPPI, a eu connaissance du démarrage de la démarche PPRT et aurait pu tenter de différer ou annuler la passation du marché dans l'attente d'informations plus précises sur la zone d'effet. Il utilise au contraire le manque d'information pour poursuivre un projet communal et cherche ensuite dans un second temps une solution pour faire réduire le périmètre d'étude afin de maintenir le projet d'extension du zoo. Le maire attendra près de deux ans pour obtenir satisfaction.

Dans un compte-rendu de réunion, la retranscription des propos du maire marque son impatience : « Depuis le début de cette étude de dangers, il y a un dialogue de sourds entre l'industriel et la Drire, et c'est la commune de Fort-Mardyck qui en fait les frais, car depuis plus d'un an, sur cette commune, on interdit toute construction. [...] Il estime que cela suffit et que ce n'est pas raisonnable que sa commune soit à ce point empêchée de se développer⁷ ».

Stratégiquement, les élus ont aussi intérêt à ignorer les méthodes de calcul des risques ou à ne pas avoir connaissance des dernières cartes des enjeux, ni même des mesures foncières qui impacteront leur commune. Il

⁷ Extrait du compte-rendu de la réunion du Clic du 3 juillet 2008.

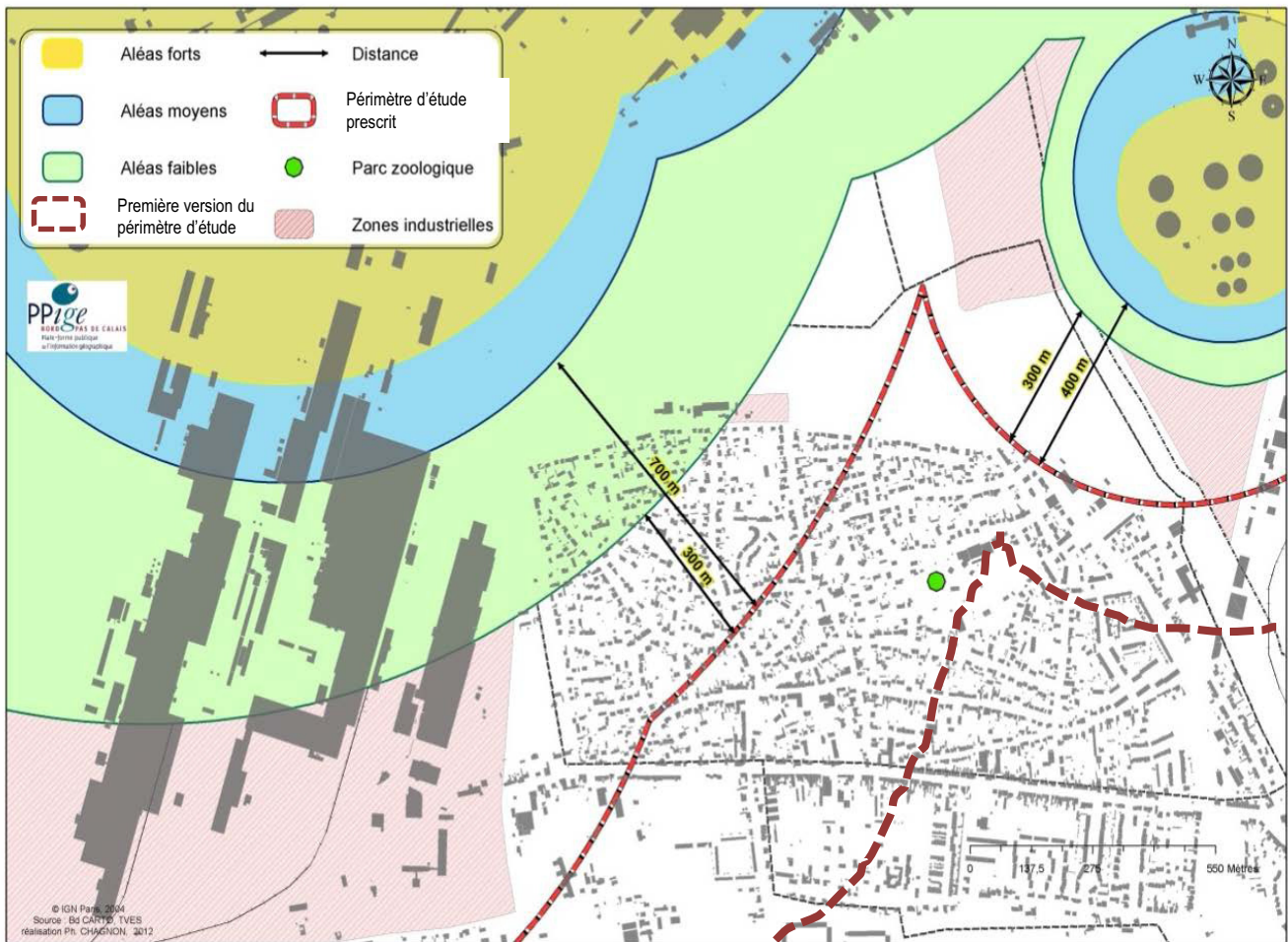


Figure 3. Périmètre d'étude et zones d'aléas sur la commune de Fort Mardyck (Frère (Ed.) *et al.*, 2012).
(Source : BD Carto TVES, réalisation : Philippe Chagnon 2012).

semble plus confortable pour un élu, qui doit faire le relais avec la population, de ne pas avoir à décider des mesures contraignantes et de se les voir imposer par l'État. Ainsi, pour toutes les mesures foncières s'appliquant à l'urbanisation existante, les élus locaux se retrouvent en première ligne face aux riverains et à leurs électeurs. Il est alors plus facile d'endosser la posture de celui qui subit, notamment si les risques ont tendance à être sous-estimés ! Il est ainsi stratégiquement plus opportun de se défausser sur les services de l'État. Ne maîtrisant pas le sujet, les élus acceptent bien volontiers, conformément aux textes réglementaires, que les responsabilités incombent uniquement aux agents techniques de l'État qui seraient les premiers accusés en cas d'accident industriel. Le discours de cet élu interrogé sur son éventuel besoin de formation à la méthodologie probabiliste des études de dangers montre bien que la posture de méconnaissance est préférée : « Ben non c'est la Drire⁸

⁸ Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

qui nous dit "voilà, c'est ..." Là, ils font des cercles et nous, on n'a pas à, c'est la Drire, c'est les gens de la Dreal, c'est eux qui prennent... [...] Mais je ne voudrais pas être à leur place parce que [...] s'ils déclarent que c'est pas dangereux et puis que ça vient à sauter, ils sont pas dans la merde [...] ! » (un élu, mars 2011).

L'usage stratégique est d'autant plus perceptible que les élus sont conscients des risques et s'interrogent sur la pertinence de la réduction des périmètres de danger impactant leur commune dans les différentes versions cartographiques réalisées par la Dreal. Et si leur responsabilité venait à être mise en cause, si on leur reprochait de ne pas avoir contesté les décisions prises, l'argument de la méconnaissance serait utilement mobilisé : « Ben oui mais que voulez-vous contester quand vous ne savez pas ! » (un élu, mars 2011). Ainsi, ce qui apparaît aux yeux des autres acteurs interrogés comme une forme de passivité ou un déni par rapport au PPRT est, semble-t-il de la part des élus, un immobilisme conscient et stratégique.

Le manque et la faible diffusion de l'information peuvent également être utilisés stratégiquement pour ne pas prendre parti sur les décisions imposées par l'État sur le territoire. Depuis le début de la procédure, l'élaboration du PPRT multisites n'a cessé de prendre du retard au vu du calendrier fixé par la loi. Dans un contexte de préparation des élections municipales, les élus ont donné parfois l'impression de ne pas vouloir participer à l'élaboration du PPRT, comme en témoigne leur présence discontinuée aux débats. Souhaitaient-ils ne pas prendre position sur les décisions prises par l'État telles que des expropriations, qui pouvaient les placer en situation délicate devant leurs électeurs? Selon les cas, ceux-ci pouvaient les sanctionner pour ne pas avoir assez défendu les intérêts des habitants ou ne pas avoir plus veillé à leur mise en sécurité.

De leur côté, les services de l'État bénéficient également du manque d'information de leurs interlocuteurs et s'en servent pour garder le pouvoir d'imposer les zonages définis. Ne disposant pas des cartes et des éléments suffisamment en amont des décisions, les élus ne peuvent contester et se défendre. Cet ingénieur des services de l'État avoue la rétention des documents par la Dreal mais aussi l'attitude de retrait des collectivités :

« [...] on est dans un jeu à la con. Comme la Dreal ne veut pas donner ses cartes. En fait, nous, État, on n'a pas fourni non plus à la ville de Saint-Pol les éléments pour se défendre sérieusement. Alors, puisque la Dreal ne veut pas donner ses cartes donc, [...], enfin, Saint-Pol ne les a pas demandées non plus [...] parce que le fait de ne pas les [les cartes] avoir, et c'est pour ça que j'ai jamais compris le jeu de la Dreal, le fait de vouloir les garder, en fait, on joue le jeu des collectivités qui sont dans le déni » (un ingénieur de la DDTM, mars 2011).

Ainsi, les propos traduisent le jeu des acteurs : d'un côté, les services de l'État, par une rétention d'informations, ôtent à leurs adversaires les moyens de préparer leur défense et peuvent ainsi imposer plus facilement les périmètres d'étude et les zones d'effet ; de l'autre, les élus préfèrent jouer la carte du déni des risques et poursuivre ainsi les projets de développement communaux espérant que l'administration ne reviendra pas sur les autorisations délivrées par anticipation en matière de construction ou d'extension y compris pour celles situées dans les zones d'effet.

L'asymétrie d'information et le retrait des collectivités offrent en conséquence des marges de manœuvre aux services de l'État et aux industriels. Elle leur permet, par exemple, d'entamer des négociations « en off » à leur avantage, sans qu'aucune information ne circule au sein du Clic et dans ces conditions, sans rencontrer d'opposition. Dans le périmètre du PPRT multisites, une entreprise non Seveso jouxtant un site AS se trouvait dans une zone d'aléas très forts et était de ce fait

soumise au délaissement. Redoutant particulièrement la fermeture de cette entreprise, ou sa délocalisation, les acteurs locaux sont amenés à envisager ce que ce représentant de la DDTM appelle un deal local qui va permettre à l'entreprise de maintenir et même développer son activité, en lui imposant seulement des aménagements considérés comme moins coûteux que la fermeture : « [...] je pense que le deal local va amener à marchander sur le sujet et à faire, qu'on paye un peu, on contribue malgré tout – même si c'est pas prévu par les textes – à l'aménagement, parce que ça nous coûtera moins cher que de payer le délaissement et accessoirement ça permettra à l'entreprise de rester. » (un ingénieur de la DDTM, mars 2011).

Le manque d'information et la recherche d'appuis périphériques

Enfin, le manque de formation et d'information est l'occasion pour les acteurs d'aller chercher les renseignements nécessaires auprès d'interlocuteurs extérieurs au contexte local. Ces contacts révèlent à la fois la recherche d'alliances entre différents groupes d'acteurs pour faire entendre leur point de vue et les usages stratégiques des informations collectées à l'extérieur, au niveau national, pour influencer sur des enjeux locaux du PPRT. Ces alliances se forment tantôt au niveau local, tantôt au niveau national, parfois même aux deux niveaux.

Un exemple nous est donné par la connivence entre syndicalistes et associations sur le terrain dunkerquois. Ces deux groupes d'acteurs se sont rapprochés suite à un événement majeur extérieur qu'est l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001. Lorsqu'il a été décidé en 2002, sous la pression des riverains d'AZF, de ne pas redémarrer les industries à risque (Chaskiel et Suraud, 2007 ; Suraud, 2008), les syndicalistes de Dunkerque ont pris conscience de la nécessité de prendre en compte les questions environnementales et les relations avec les riverains. Ainsi, ce contexte national a influencé le rapprochement des acteurs au niveau local. Les syndicalistes de la CGT de Polimeri-Europa sont, par exemple, allés à des réunions organisées par le MNLE à Mardyck. Ce fut l'occasion de constater que le dialogue et des rapprochements avec les militants associatifs et les riverains sont possibles sur certains sujets pour lesquels les points de vue des associations environnementalistes⁹ et des syndicalistes se rejoignent. C'est le cas notamment du thème de la sous-traitance dans les établissements industriels à risque, à laquelle s'opposent conjointement ces deux groupes d'acteurs, à la fois parce qu'il s'agit de sécurité intérieure du site et parce qu'il s'agit de préserver la

⁹ Il s'agit ici des points de vue des associations membres de l'Adelfa.

sécurité de ceux qui habitent autour. Cette connivence va également se traduire par un accord entre représentants associatifs et syndicalistes sur la candidature à la présidence du Clic d'un syndicaliste, qu'ils soutiennent. En effet, ces acteurs ont un certain nombre d'attentes communes quant au fonctionnement du Clic, pour établir un règlement intérieur et des modalités de communication davantage concertées entre les différents collèges du Clic, restées sans suite. Cette alliance des deux groupes d'acteurs permet alors des échanges d'informations et des soutiens réciproques dans les interventions faites localement au sein du Clic par l'un des collèges. Ces deux collèges « représentants des riverains » et « salariés » organisent d'ailleurs conjointement une réunion préparatoire juste avant chaque réunion du Clic pour discuter des points à l'ordre du jour.

Conclusion

Les résultats de notre recherche montrent que les dispositifs participatifs sont le plus souvent structurés par des rapports de pouvoir et que les acteurs y prenant part sont liés par des rapports fortement asymétriques. Ils confirment sur ce point les travaux situés dans le champ de la critique sociale de la participation. Par ailleurs, les observations menées sur l'élaboration des PPRT du territoire dunkerquois viennent infirmer l'hypothèse selon laquelle l'acquisition d'un savoir par des participants non experts ou leur formation pourraient faciliter leur participation au débat et amélioreraient ainsi la concertation dans la mesure où elles réduiraient les asymétries. Sur notre terrain, le manque de formation et d'information fournit à un public non expert, et notamment aux élus, un argumentaire dans un rapport de force asymétrique, et la méconnaissance toute relative du sujet mis en débat permet paradoxalement à certains acteurs locaux d'adopter un mode de gouvernement des risques conforme à leurs intérêts. Il y a là, en rupture par rapport au sens commun, une opposition non contradictoire entre, d'une part, le manque de formation et d'information et, d'autre part, la capacité d'agir au sein des instances de concertation et de délibération. En l'absence de formation, les acteurs évitent de se laisser enfermer dans les cadres de l'expertise des ingénieurs de l'État et se servent de la méconnaissance réelle ou affichée comme d'un instrument stratégique pour parvenir à satisfaire leurs attentes. Le manque d'information et la méconnaissance offrent alors à certains acteurs locaux des marges de négociations pour la défense de leurs intérêts. Ils mettent donc en œuvre une gestion négociée des risques leur permettant de concilier à la fois des enjeux urbains, économiques et sociaux. Ils jouent de leur méconnaissance, disposant par là même de marges de manœuvre qu'ils n'auraient pas forcément si chacun d'entre eux détenait le même niveau d'information.

Références

- Barbier R., 2005. Quand le public prend ses distances avec la participation. *Topiques de l'ironie ordinaire*, *Natures Sciences Sociétés*, 3, 13, 258-265.
- Bherer L., 2011. Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques, *Participations*, 1, 105-133.
- Blatrix C., 1999. Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public », la pratique politique de l'enquête publique, in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 161-176.
- Blondiaux L., Fourniau, J.-M., 2011. Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?, *Participations*, 1, 8-35.
- Bourg D., Boy D., 2005. *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, Descartes et Cie.
- Boy D., 2003. Société civile et société politique. L'expert citoyen, le citoyen expert, *Les Cahiers français*, 316, septembre-octobre, 20-24.
- Callon M., 1998. Différentes formes de démocratie technique, *Annales des Mines*, 63-73.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Chaskiel P., Suraud M.-G., 2007. Travailleur ou citoyen ? L'après-catastrophe de l'usine AZF comme enjeu public, *Natures Sciences Sociétés*, 4, 15, 370-378.
- Collins H.M., Evans R., 2007. *Rethinking expertise*, Chicago, University of Chicago Press.
- Faure A., 2001. Une expérience de concertation sur l'impact des éclusées en vallée de la Dordogne, in *Actes du Séminaire du programme Concertation Décision Environnement*, séance n°3, Paris, ENGREF, 6 février 2001, 119-135.
- Frère S. (Ed.), Gibout C., Zwarterook I., 2012. *De la formation à l'incertitude à la gouvernance par l'incertitude : les acteurs locaux face au Plan de prévention des risques technologiques (PPRT) de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque*. Rapport final, Programme de recherche MEDAD et ADEME Concertation Décision Environnement.
- Fromentin T., Wojcik S. (Eds), 2008. *Le profane en politique : compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan.
- Gaxie D., 1996. Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties, in Chevallier J. (Ed.), *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, 249-273.
- Gourgues G., Rui S., Topçu C., 2013. Gouvernamentalité et participation. *Lectures critiques*, *Participations*, 2, 6, 5-33.
- Gralepois M., 2011. L'improbable préemption des territoires à risque industriel majeur, *Géocarrefour*, 86, 3-4, 271-284.
- Hatzfeld H., 2011. *Les légitimités ordinaires. Au nom de quoi devrions-nous nous taire ?* Paris, Adels/L'Harmattan, 2011.
- Lascoumes P., Le Gales P., 2005. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Martinis E., 2014. Les collectivités locales à l'épreuve du PPRT : une redéfinition du rôle pour des décisions plus concertées, *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, 2014-09.
- Martinis E., Bonnaud L., 2010. Expertise d'État et risques industriels. La persistance d'un modèle technocratique depuis les années 1970, in Bérard Y. et Crespín, R. (Eds),

- Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, PUR, 161-175.
- Neveu C., 2007. *Cultures et pratiques participatives : perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan.
- Nonjon M., Duchêne F., Lafaye F., Martinais E., 2007. *Ouvrir la concertation sur les risques industriels. La constitution du CLIC de Feyzin (69)*. Quatrième rapport scientifique du programme « Risque, Décision, Territoire », ministère de l'Écologie et du Développement durable.
- Rui S., 2004. *La démocratie en débat, Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Sintomer Y., 2008. Du savoir d'usage au métier de citoyen ?, *Raisons politiques*, 3, 31, 115-133.
- Suraud M.-G., 2008. *La catastrophe AZF, de la concertation à la contestation*, Paris, La Documentation Française.
- Suraud M.-G., 2013. La thématization des risques industriels majeurs en France : la concurrence « participative » comme enjeu, *Vertigo*, 3, 13.
- Talpin J., 2006. Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs, *Politix*, 3, 75, 11-31.
- Wynne B., 1996. Misunderstood misunderstandings: social identities and the public uptake of science, in Irwin A., Wynne B. (Eds), *Misunderstanding science? The public reconstruction of science and technology*, Cambridge, Cambridge University Press.

Reçu le 10 janvier 2014. Accepté le 15 décembre 2015.