

Une concertation qui se dérobe ou comment l'institutionnalisation et l'interconnaissance subjugent la gouvernance

Le cas d'un CLIC du Littoral Nord-Pas-de-Calais

Chambon, M¹., Gibout, C²., & Zwarterook³, I., Territoires Villes Environnement et Société⁴ (TVES, EA 4477 PRES Lille Nord de France), Université du Littoral-Côte d'Opale (ULCO).

Résumé en français :

En matière de risque, le territoire dunkerquois est particulièrement impacté et constitue donc une cellule d'observation intéressante. Cet espace littoral abrite, en effet, une zone industrialoportuaire réunissant 13 sites industriels classés SEVESO « seuil haut », qui se situent à peine à une vingtaine de kilomètres de la plus importante centrale nucléaire. Entre ces lieux à hauts risques sont implantées des zones d'habitation, pour certaines situées aux pieds même des exploitations industrielles. Après la catastrophe d'AZF en 2001, une nouvelle loi légifère l'urbanisation autour des installations classées par l'instauration de PPRT chargés de mettre à distance les activités riveraines et professionnelles trop proches des usines à risques. Pour suivre l'élaboration de ces plans une concertation est formée au sein des CLIC. A Dunkerque, l'observation des échanges au sein du CLIC a permis de mettre en exergue deux mouvements antithétiques, laissant penser à première vue qu'une telle concertation est trop institutionnelle pour donner une marge de manœuvre aux acteurs locaux, alors que l'analyse de la situation locale nous permet de mettre à jour un jeu d'interconnaissances qui subjugue largement l'intention première de la loi pour maintenir l'intérêt local.

Abstract in English :

The metropolization area of Dunkirk is obviously concern by industrial risk. By the way, the City and its suburbs along the seaside are among the most important industrial port zone in France within 13 sites that are classified as SEVESO and also the nuclear power station of Gravelines, the biggest in Europe. Closed to these industries, sometimes between them, there is also a great residential density.

After the AZF accident in Toulouse in 2001, the public law organizes this urbanization among the industrial areas and creates PPRT in order to keep human activities away from the risky industries. The PPRT are elaborated through a dialogue body called CLIC. In Dunkirk, the analysis of the CLIC put in evidence 2 realities:

¹ mylene.chambon@hotmail.fr

² christophe.gibout@univ-littoral.fr

³ Ce nom est celui d'un collectif de chercheurs composé de : Iratxe Calvo-Mendieta, Maître de Conférences en économie, TVES-ULCO ; Mylène Chambon, chercheuse post-doctorante en anthropologie, CNRS/MESHS ; Hervé Flanquart, Maître de Conférences en sociologie, TVES-ULCO ; Séverine Frère, Policiste, Maître de Conférences en aménagement et urbanisme, TVES-ULCO ; Christophe Gibout, Sociologue, Professeur des Universités en aménagement et urbanisme, TVES-ULCO ; Anne-Peggy Hellequin, Maître de Conférences en géographie, TVES-ULCO ; Antoine Le Blanc, Maître de Conférences en géographie, TVES-ULCO ; Constantin Napoléon, Maître de Conférences en Sciences de Gestion, TVES-ULCO ; Caroline Rufin-Soler, géographe, Ingénieur de recherche, IRENI. Pour joindre l'ensemble des membres : matieregriz@groups.live.com

⁴ Le laboratoire TVES-ULCO est membre de l'Institut de Recherche en ENvironnement Industriel (IRENI) qui est financé par la région Nord Pas-de-Calais, le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, le CNRS et le Fonds Européen de développement régional (FEDER).

First, the set of protagonists within the CLIC is too institutional to let real opportunities to local partners. Secondly, via the rein of inter-connected relations on the outside, local interests take the advantage upon the spirit of the law.

L'année 2011 et plus particulièrement le mois de septembre 2011 est une date difficile pour toutes les villes industrielles telle que l'est Dunkerque. Elles doivent, en effet, faire face à une double actualité douloureuse : le souvenir d'AZF et la rémanence de la crise économique. Le 21 septembre 2011 a été commémoré le dixième anniversaire de la tragiquement nommée « catastrophe d'AZF », où 31 personnes ont péri dans cet accident industriel qui a également endommagé 25.550 habitations voisines du site, obligeant le relogement de 11 150 familles. Le processus mémoriel à l'œuvre (Halbwachs, 1925) a alors réactivé la préhension par les riverains d'installations industrielles du risque inhérent à ces dernières. Mais ce même mois de septembre 2011 sonne également la résurgence de la crise économique, plus ou moins latente depuis 2008, dans laquelle se trouvent la France et par conséquent les industriels exploitant dans l'hexagone. Sans être antagonistes ces deux événements sont cependant en concurrence et ce spécifiquement au regard de la loi du 30 juillet 2003 qui exige la mise en place de Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) autour des sites industriels les plus dangereux afin d'en redéfinir l'occupation des activités riveraines et professionnelles. Comment, en effet, faire appliquer ce texte sans exercer sur les industriels une contrainte économique qui les résignerait à la délocalisation ? Entre prévention du risque et préservation de l'économie locale, les acteurs du Dunkerquois cherchent des solutions en se concertant au sein du Comité Local d'Information et de Concertation (CLIC). Tous, cependant, n'ont pas le même poids et les mêmes moyens pour peser dans l'argumentation...

Après avoir rappelé, d'une part le contexte local mêlant à Dunkerque l'industrie et l'habitation et d'autre part la loi du 30 juillet 2003 modifiant la législation des installations classées, nous montrerons comment une forte institutionnalisation de la structure de concertation aboutie à une faible efficacité du processus de concertation. Cette institutionnalisation contribue à entraver la transparence des échanges en incitant les acteurs du territoire à rechercher plus de marge de manœuvre par des « réflexes » de négociations en comités restreints. La gouvernance est à ce titre subjuguée, au sens de dominée, imposée par certains groupes d'autorité. Mais la gouvernance est également subjuguée, cette fois au sens de charmée par l'interconnaissance, séduite par l'aisance et la facilité des échanges que donne à voir une assemblée d'acteurs qui ont l'habitude de débattre ensemble des enjeux propres à leur territoire.

1/ Un entrelacs d'usines et d'habitations : bienvenue à Dunkerque !

Quel que soit l'entrée de ville par laquelle on arrive – par l'ouest, venant de Calais ou par le Sud-Est, arrivant de Lille – entrer dans Dunkerque signifie traverser une zone industrielle où cheminées, fumées et cuves de stockage forment la ligne d'horizon devant laquelle se distingue un cordon d'habitations. Parfois même, l'entrelacement des bâtis industriels et résidentiel apparaît plus manifeste encore, donnant le sentiment que cuves, hangars et tuyauteries agrémentent étrangement – et de façon assez inquiétante aux yeux du quidam qui n'en est pas familier – l'arrière-cour des maisons ouvrières. En matière de risque, donc, le territoire dunkerquois est considérablement impacté et constitue, à ce titre, une cellule d'observation particulièrement intéressante. Cet espace littoral abrite, en effet, une Zone Industriale-Portuaire (ZIP) réunissant 13⁵ sites industriels classés SEVESO « seuil haut »⁶,

⁵ Un 14^{ème} site devrait voir le jour prochainement il s'agit du Terminal Méthanier que souhaite exploiter EDF.

qui se situe à peine à une vingtaine de kilomètres de la plus importante centrale nucléaire d'Europe : la CNPE⁷ de Gravelines. Entre ces lieux à hauts risques sont implantées des zones d'habitation, pour certaines situées aux pieds même des industries.

Historiquement cet enchevêtrement s'explique. Dunkerque ayant fortement souffert des bombardements de la seconde guerre mondiale (le port fût réduit à néant, la ville a été détruite à 70% et la reconstruction est très longue – en 1955, dix ans après la fin de la guerre, plus d'une personne sur deux, 11.000 habitants sur les 21.136 recensées en 1954, vivent dans des baraquements provisoires au cœur du centre-ville) l'enjeu pour permettre la survie du territoire est la relance économique du port. Si l'après-guerre constitue un contexte mondial de développement industriel, l'équipement du port de Dunkerque ne commence réellement qu'au milieu des années 1950. Dès 1956, l'implantation d'un grand complexe sidérurgique (Usinor, aujourd'hui Arcelor-Mittal) est décidée pour le territoire. Assortie à ce projet de sidérurgie sur l'eau, qui sera accompagné d'autres implantations industrielles (raffineries, cimenterie Lafarge, vapocraqueur de COPENOR notamment), une Zone à Urbaniser Prioritairement (ZUP) est bâtie pour loger les employés et ouvriers de ces entreprises. Alors que la ville reconstruite dessinait un « zoning » assez clair, dissociant les activités économiques des résidences, la ZUP dite « des Nouvelles Synthés » est construite à proximité des sites industriels pour faciliter l'accessibilité-transport des ouvriers à l'emploi. Elle s'étend sur la commune de Grande-Synthe et celle de Petite-Synthe alors indépendante de Dunkerque. En l'espace de vingt ans (1961-1978), 6.000 logements seront construits dans la ZUP. Ces constructions seront relayées à partir de 1967 par des opérations plus globales d'aménagement à travers différentes Zones d'Aménagement Concerté (ZAC). A travers ces différentes opérations, ce sont donc plus de 13.000 logements qui seront construits – parfois détruits et reconstruits – à proximité des sites industriels (Lahmini, Gibout, Hellequin, 2008). Ainsi, les premières périodes intercensitaires 1962-1975 correspondent à la plus forte période de croissance démographique pour l'actuelle Communauté Urbaine de Dunkerque⁸ (CUD). En effet, la population s'accroît de +2 % par an en moyenne, ce qui constitue une forte croissance (Frère, S., Gibout, C. (dir.) *et al.*, 2010). Bien que respectant une organisation assez hiérarchisée avec des logements correspondant aux statuts des personnels dans l'usine, la proximité des lieux de vie et de travail est alors vue comme un atout. Sans constituer une cité ouvrière⁹ telle que le Familistère de Guise dans l'Aisne, la proximité qu'offre le développement des petites communes en bordure des sites industriels naissant permet d'accueillir une population de travailleurs qui n'est pas issue de la Flandre mais qui vient en partie des zones minières de plus en plus sinistrées, et à l'avantage de les ancrer localement. De fait, c'est bien dans un esprit très paternaliste, que sont organisés d'une part un habitat

⁶ La législation française répertorie les industries en fonction des risques ou des nuisances qu'elles génèrent. L'appellation Seveso est une directive européenne de 1982 – pour la première – qui tire les enseignements de l'explosion d'une usine italienne à Seveso, d'où son nom, en juillet 1976. La distinction seuil haut, seuil bas relève de la transposition de la seconde directive européenne Seveso (de décembre 1996) dans le droit français – assurée par l'arrêté ministériel du 10 mai 2000. Cette distinction permet de dissocier les établissements les plus dangereux, astreints à servitude et notamment à la création d'un POI (Plan d'Organisation Interne) et les autres soumis à un système de gestion de la sécurité.

⁷ CNPE : Centrale Nucléaire de Production d'Electricité.

⁸ L'actuelle Communauté Urbaine de Dunkerque comprend 18 communes qui ont été intégrées progressivement. Nous utiliserons le périmètre actuel de celle-ci dans le cadre de cette étude.

⁹ Il s'agit d'une zone essentiellement résidentielle et exclusivement destinée aux ouvriers d'une même usine et à leur famille. Elle peut être accompagnée d'équipements collectifs et est mise à disposition par le patron de l'usine, dans la plupart des cas. Ces « citées modèles » ou « utopies patronales », selon le point de vue d'où l'on se place, sont nées au XIX^{ème} siècle en pleine révolution industrielle.

collectif à proximité des sites industriels et notamment celui d'Usinor¹⁰, et d'autre part un « ramassage » en car des ouvriers, plusieurs fois par jour, au rythme des horaires en 3x8, comme cela se pratiquait dans nombre d'industries à cette époque.

L'activité industrielle ayant fortement diminuée ces dernières décennies, aujourd'hui les habitations des communes les plus proches des sites Seveso (Saint-Pol-sur-Mer, Fort-Mardyck, Grande-Synthe et Mardyck) ne sont plus majoritairement occupées par les ouvriers des sites alentour. Néanmoins, la plupart des personnes qui vivent dans ces communes ont un lien avec l'industrie. Qu'elles-mêmes ou un membre de la famille y travaille ou y ait travaillé, ou qu'un proche dépende du tissu des grands groupes par l'intermédiaire de la sous-traitance, nombre d'habitants de ces villages sont « familiers » de l'univers industriel. Ces proximités géographique et sociale ont initié une sensibilisation à une « culture du risque », enrichie depuis plus de 30 ans par une tradition locale d'information, de concertation et de rencontre entre différents acteurs du territoire (élus, industriels, services déconcentrés de l'Etat et associations environnementalistes en particulier)¹¹. Cette tradition se développe depuis les années 1990, principalement au sein de deux structures : la Commission Locale d'Information (CLI) créée en 1987 et le Secrétariat Permanent de Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) constitué en 1990. Dans ces deux instances, sont débattus les risques (aussi bien les risques majeurs – accidents et conséquences – que les risques sanitaires et écologiques) et les nuisances que rencontrent les populations voisines des exploitations dans le but de rechercher des moyens techniques d'améliorer leur cadre de vie par, par exemple, l'atténuation des bruits nocturnes et des désagréments olfactifs ou visuels (colonnes de fumée, smog, odeurs et panaches de poussières volatiles se redéposant au cœur des zones résidentielles). Ces instances sont néanmoins des structures de forme associative et n'ont qu'un pouvoir de consultation citoyenne. Le Comité Local d'Information et de Concertation (CLIC) créé par la loi du 30 juillet 2003 et mis en place au niveau local en 2006, est de nature beaucoup plus institutionnelle. Cependant, nous allons voir que cette institutionnalisation ne change pas forcément les personnes en présence ni les habitudes locales prises au fil de plus de 20 années de pratique informative et concertative.

2/ Définition des enjeux des PPRT et mise en place d'une concertation institutionnelle

La nouveauté qu'apporte la loi du 30 juillet 2003, est l'exigence pour chaque territoire de gérer l'urbanisation autour des sites SEVESO « seuil haut » qui le concerne. L'un des principaux enjeux de la loi Bachelot est donc, l'écriture des Plans de Prévention des Risques Technologiques. Pour réaliser ces plans plusieurs acteurs sont mobilisés. Les aspects techniques sont confiés aux agents de l'Etat via la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement¹² (DREAL) qui a la mission de calculer les aléas des risques technologiques et la Direction Départementale des Territoires et de la Mer¹³ (DDTM)

¹⁰ Usinor qui est l'un des plus importants employeurs de l'industrie locale avec un effectif maximum de 11.000 salariés atteint en 1975. En comparaison, Arcelor-Mittal qui exploite aujourd'hui cette usine sidérurgique emploie 3.302 personnes (effectif de 2010).

¹¹ Comme le montre nos travaux (Zwarterook, I., 2010) cette « culture du risque » est incomplète chez les riverains et autres habitants « ordinaires » en particulier du fait de leur faible implication dans ces structures.

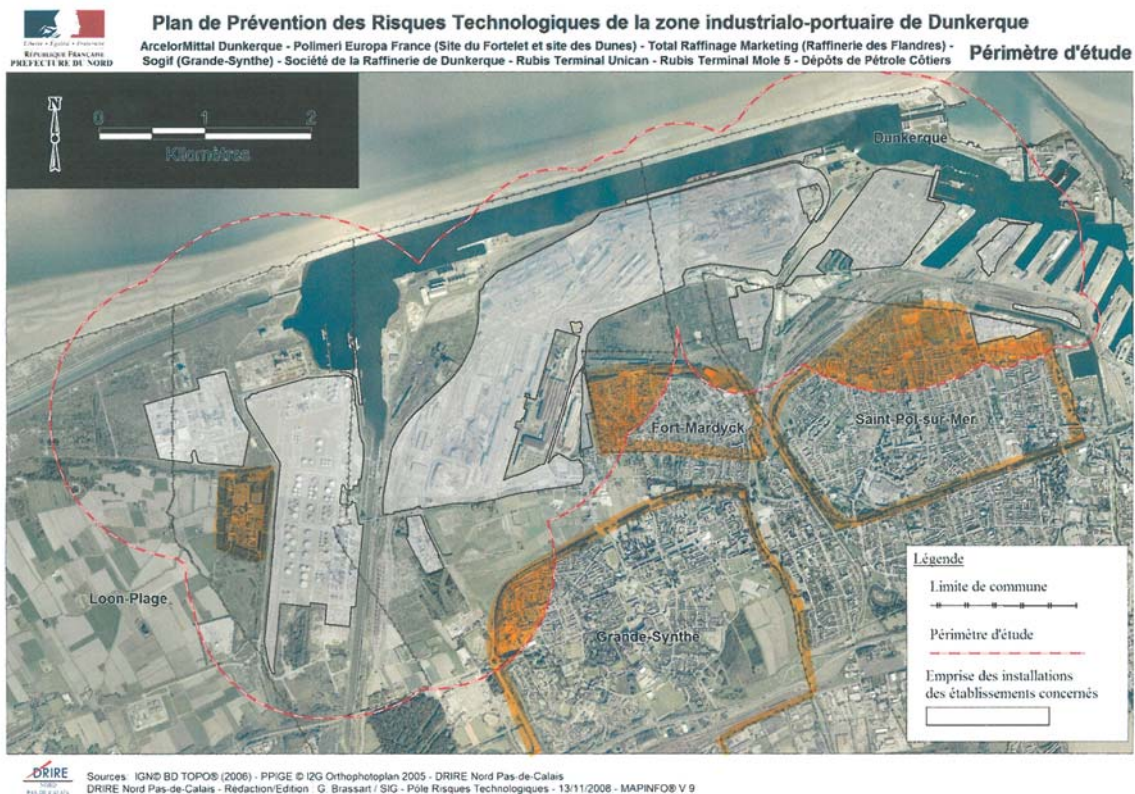
¹² Le 3 mars 2009, la DRIRE (Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement) devient la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) en fusionnant avec la DIREN (Direction Régionale de l'Environnement) et la DRE (Direction Régionale de l'Équipement).

¹³ Au 1er janvier 2010, l'administration départementale est réformée : la DDE (Direction Départementale de l'Équipement) fusionne avec la DDAF (Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt) et la DDAM

dont la fonction est l'identification des enjeux présents sur le territoire et particulièrement dans les zones touchées par le périmètre d'aléas. Ces deux directions travaillent sur le terrain avec les industriels et les élus et l'ensemble des résultats obtenus sont présentés au CLIC, comité dans lequel siègent, en plus de ces trois¹⁴ premiers acteurs, des représentants des salariés et des riverains. En tout, donc, 5 collèges (administration, industriels, élus, salariés et riverains) composent le CLIC et se trouvent ponctuellement pour se concerter autour de la mise en œuvre des PPRT.

2.1/ Aspects techniques : du périmètre d'étude au calcul probabiliste des aléas

A Dunkerque, les 13 sites Seveso seuil haut de la Zone Industriale-Portuaire (ZIP) doivent donner lieu à 5 PPRT, examinés dans un seul CLIC. Pour saisir quels sont les enjeux locaux associés à l'établissement des PPRT, et notamment pour les communes jouxtant cette zone, voici le premier périmètre dit « périmètre d'étude » du plus important PPRT de la ZIP de Dunkerque (regroupant 8 sites Seveso seuil haut) : le PPRT multi-site, qui a été dessiné par la DREAL en fonction des études de dangers fournies par chaque industriel.



Le périmètre d'étude de dangers de ce PPRT est représenté en pointillés rouge et blanc. L'étude de danger est donc une représentation maximaliste des risques engendrés par les exploitations comprises dans cet espace. La définition de ce périmètre correspond à la première étape d'élaboration des PPRT, ordonnant leur prescription et ouvrant officiellement la phase d'identification des aléas puis des enjeux. La superposition de ces

(Direction Départementale des Affaires Maritimes) pour devenir la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM).

¹⁴ La DREAL et la DDTM appartenant au même collège celui de l'administration.

deux phénomènes doit permettre, grâce au calcul probabiliste des aléas identifiés par la DREAL, de circonscrire un nouveau zonage, réduit par rapport à celui de départ. Ces calculs permettent également de distinguer des zones d'aléas plus ou moins forts qui permettront de hiérarchiser des zones d'expropriation, de délaissement ou de renforcement du bâti. Des mesures foncières que la loi prévoit de financer par une convention tripartite entre les collectivités territoriales concernées, les industriels générateurs du risque et l'Etat, et qui accentuent la pression et les enjeux quant à la circonscription des différentes zones.

En orange, sont représentées les communes directement impactées. Les zones coloriées sont les parties des municipalités qui sont à l'intérieur du périmètre d'étude et qui auraient pu être soumises à l'expropriation, au délaissement et à l'obligation de travaux en fonction de l'intensité de l'aléa à laquelle elles étaient contraintes. Ce document nous permet de constater que ce premier périmètre (modifié depuis) impactait les communes de Fort-Mardyck et de Saint Pol-sur-mer de près d'un tiers de leur territoire. Grande-Synthe ne l'était que d'une centaine de mètres, et Mardyck, commune associée à Dunkerque (à gauche de l'image), était totalement incluse dans les cercles de dangers.

Dès la prescription de ce PPRT, toutes les zones contenues dans le périmètre d'étude sont «gelées». Les maires des communes comme les propriétaires des habitations n'ayant plus l'autorisation de procéder à de nouveaux aménagements, qu'il s'agisse d'un lotissement prévu par la municipalité ou de la construction d'une véranda ou d'un garage à l'initiative d'un particulier. Une injonction à l'immobilisme douloureusement ressentie par les élus, voire considéré comme inacceptable dans la mesure où elle brisait une prérogative essentielle des édiles et fragilisait leur mandat électif dans la présentation de bilan d'actions ou de projets urbains.

Pour suivre l'élaboration de ces plans, la loi prévoit la création de CLIC. Ainsi, entre les mesures foncières prévues pour aménager les espaces autour des sites et la mise en place d'une nouvelle instance de concertation, les dirigeants ont le sentiment d'avoir répondu aux attentes et aux inquiétudes mises en lumière par la catastrophe de l'usine AZF en 2001 à Toulouse qui étaient, premièrement, une volonté de la population d'être mieux informée sur les risques industriels et, deuxièmement, concevoir les moyens de protéger davantage les riverains des accidents majeurs en modifiant l'urbanisation autour des sites SEVESO « seuil haut ».

2.2/ Une concertation cadrée et bien encadrée

A Dunkerque, cette concertation a débuté en février 2009. Notre équipe de recherche investigate les réunions du CLIC et des Personnes et Organismes Associés (POA) depuis cette date pour suivre les enjeux liés à l'évolution des PPRT. L'observation de ces débats, les entretiens menés auprès des membres du CLIC et l'analyse systématique des comptes-rendus de réunion nous ont permis de mettre en exergue deux mouvements antithétiques. Le premier consiste en une institutionnalisation « par le haut » et révèle le poids de la réglementation et la rigidité des échanges dans un espace de concertation considéré comme trop « formel ». Le second relève d'une institutionnalisation « en creux », issue d'un réseau restreint d'acteurs qui s'est constitué au fil du temps dès la mise en branle des premières instances de concertation. Ce second mouvement conduit à une négociation officieuse voire informelle – tendanciellement échafaudée en dehors du CLIC – où peuvent s'exprimer les intérêts particuliers de différents acteurs concernés par le PPRT.

Avant d'entrer plus dans le détail de cet argumentaire, il nous semble indispensable de définir le sens que nous donnons à la notion d'institutionnalisation. Par ce terme nous entendons l'action d'institutionnaliser ou autrement dit l'action donnant à quelque chose un caractère d'institution qu'il ne possédait pas auparavant. Si nous parlons d'institutionnalisation, c'est également que nous considérons que la problématique de la « participation » existait antérieurement et que nous sommes aujourd'hui entrés dans une phase de réappropriation par les institutions, de pratiques « participatives » revendiquées initialement par des mouvements associatifs et militants (Blatrix, 2002).

Dans le cadre de la loi du 30 juillet 2003, la création des CLIC – instance de concertation – est inscrite dans le droit. De cette façon, et à l'instar du droit de vote ou du droit à payer ses impôts, le droit de participer devient un devoir ou une injonction à participer. Pour se conformer à la législation, administratifs, élus, salariés, industriels et riverains doivent se réunir pour s'échanger des informations et (se) concerter ensemble sur l'élaboration des PPRT. En ce sens, dans le domaine de la prévention du risque industriel, nous pouvons constater que le processus d'institutionnalisation correspond à un processus d'encadrement et de canalisation des débats concernant, notamment, la mise en œuvre des PPRT. Nous constatons ici une situation paradoxale d'opposition non antagonique entre, d'une part, un dispositif institutionnel qui ouvre formellement la voie (la voix ?) à la concertation – du moins à l'information des publics – et, d'autre part, un dispositif institué qui vise à réguler, focaliser et border la circulation d'informations et les prises de parole préalablement accordées.

Ainsi, l'impact de l'institutionnalisation au sein des CLIC se lit à travers l'analyse du fonctionnement de ce comité, établie sur trois niveaux. Le premier se concentre sur l'étude sociologique des textes constitutifs de cette instance. La loi ne laisse que très peu de marge de manœuvre ou d'appropriation du comité, l'ensemble de son fonctionnement est prédéfini par les décrets d'application qui en donnent le cadre d'existence et ne laissent aux acteurs du local qu'une infime part d'initiative. Que ce soit la définition des membres qui le composent, leur nombre, en passant par les missions qui lui sont attribuées et la façon dont il peut les mener à bien, l'ensemble des caractéristiques des CLIC sont définies par l'application des décrets. Cette référence aux textes fondateurs et à la règle formelle – plus peut-être qu'à son esprit – est d'ailleurs systématiquement faite dès lors que les échanges sortent de ce cadre préétabli¹⁵.

Au-delà du cadre imposé par les textes, édictée « par le haut », par les instances supérieures de l'Etat cette institutionnalisation se manifeste également *dans* et *par* la pratique. Autrement dit, et c'est notre second niveau d'analyse, c'est de manière informelle, dans les « flous » des textes, qu'une institutionnalisation plus diffuse, une institutionnalisation « en creux » est mise en œuvre, laissant aux représentants territoriaux la charge de l'adapter aux contextes et aux acteurs locaux. Cela est particulièrement observable à travers les sujets « laissés » à la discussion entre les membres du CLIC et l'accès très réservé de ces échanges au public. Le caractère institutionnel (l'institutionnalité) des CLIC dans leur pratique, dans leur effectuation, résulte peut-être aussi de l'incorporation, par l'ensemble des acteurs, des codes seyant à des situations clairement réglementées, orchestrées par le pouvoir et/ou l'administration, qui leur donnent un caractère fortement normé. Le comportement des

¹⁵ C'est le cas notamment des « recadrages », habituellement faits par les représentants du collège administration (DREAL, DDTM, Etat), qui consistent à recentrer les débats sur les thèmes liés aux risques industriels et aux sites SEVESO dès lors que les conversations « dérivent » vers des préoccupations plus sanitaires ou environnementales.

acteurs, et, plus largement, l'organisation/orchestration de ces réunions, produisent ainsi une institutionnalisation par la pratique qui s'ajoute à l'« institutionnalité » produite par les textes de loi encadrant déjà le déroulement des séances et le rôle de chacun. Ce contexte normé est aisément repérable au filtrage des participants (invitations, prises orales de renseignements sur les néo-entrants ou les néo-participants), à l'organisation spatiale de la salle (dispositif d'agencement spatial qui distribue un ordre d'importance relative aux acteurs en présence), à la gestion des prises de parole (distribution, recadrages, imposition de règles et de compétences communicationnelles), ainsi qu'à l'imposition d'une parole d'experts – et d'une compétence technique et/ou scientifique – par les représentants de la DREAL (et, dans une autre mesure, des industriels). Se joue en effet ici la définition sociale de l'objet « prévention/gestion des risques industriels ». On pourrait penser que les argumentations déployées conduisent à la production d'une représentation partagée de cet objet, par une série de consensus, de compromis, de compréhension du point de vue de l'autre. L'observation des réunions laisse à penser que ce n'est pas réellement le cas. Les réunions semblent plutôt montrer une imposition « par le haut », institutionnelle, par les services de l'Etat, de la définition de la situation et des mesures à prendre concernant la prévention et la gestion des risques industriels (imposition d'une parole légitime, d'expert, sur ton professoral, rappel du droit, etc.). Derrière l'idée du débat public peuvent émerger deux réalités concurrentes : un débat avec le public et un débat devant le public (Fourniau, 2009). Il apparaît ici que la pratique s'oriente préférentiellement vers le deuxième aspect, les usagers professionnels (représentants salariés), les associatifs et les riverains demeurant largement dans l'ombre du débat, avec des interventions contingentées et régulées, et les représentants de l'Etat, des collectivités locales et des industriels imposant largement une *doxa* légitimée par leur position institutionnelle ou leur(s) compétence(s) scientifique et/ou technique. Un effet de légitimation encore renforcé par l'attitude de soumission – ou de retrait poli et discret – qu'abordent certains représentants des salariés et riverains du fait de leur statut sinon de profanes du moins d'amateurs, c'est-à-dire – au sens de la « connaissance » définie par les anglosaxons¹⁶ – de personnes ayant plus un souci des choses qu'une réelle capacité de discrimination sur ces choses. Cependant, tenant compte des divergences de « milieu » des acteurs engagés dans la concertation (divergences portant sur la connaissance des procédures techniques et scientifiques de définition des risques, portant également sur la définition de différents statuts et niveaux de l'expertise et, plus globalement, portant sur les idéologies concernant les politiques de développement du territoire étudié), l'analyse des structures pluralistes permet de montrer que la construction d'une certaine « normalité » (i.e. une vue partagée de procédures de prévention des risques technologiques) ne va pas de soi. Comme dans les exemples des procès judiciaires souvent analysés par les ethnométhodologues, les structures de concertation forment des arènes publiques dans lesquelles se confrontent plusieurs façons de définir la situation. Cela rend l'étude des types de discours ou d'argumentation d'autant plus pertinente que la concertation n'est pas une situation ordinaire ou routinière mais au contraire *extra-ordinaire* car problématique dans sa définition même. L'institutionnalisation du CLIC peut conduire à une adaptation pragmatique des acteurs (en particulier associatifs, mais aussi syndicalistes et parfois industriels) selon leurs intérêts et leurs points de vue propres. Adaptation qui peut à son tour, et dans une certaine mesure, jouer sur le cadre. En d'autres termes, si l'on peut observer une forte structuration des échanges à travers les formes de cadrage de la définition de la situation par l'institution, il demeure du « jeu dans les structures ». L'ajustement des significations et les (rares) échecs de cadrage sont, à ce titre, révélateurs à la fois du « jeu dans les structures » – en tant qu'il est nécessaire au fonctionnement pragmatique du dispositif d'information et de concertation – et des « jeux des

¹⁶ Nous retrouvons une limpide explication de cette connaissance dans un travail sur les amateurs d'art rédigé par Antoine HENNION et Bruno LATOUR (1993).

acteurs » – en tant qu'ils reflètent leurs stratégies d'alliance ou de positionnement du fait de leur niveau et leur forme de connaissance à la fois du problème et des positionnements associés au sein du CLIC.

Nous ajouterons également qu'il faut prendre en compte à côté des expertises interactionnelle et contributive¹⁷ par rapport aux enjeux de la concertation, une expertise dans la capacité d'intervention dans le processus de concertation. Il s'agit là d'une forme de méta-expertise qui consiste en une capacité à intervenir dans le débat, laquelle devient un atout supplémentaire pour instruire ses interlocuteurs de la validité et de la pertinence de son propre propos et ainsi plus facilement « emporter le morceau »¹⁸.

Enfin, notre dernier niveau de lecture de l'institutionnalisation de cette structure de concertation est le niveau microsociologique par la mise en exergue du ressenti des acteurs sur le fonctionnement de ce cadre d'échanges. Les interviews des acteurs participant aux réunions viennent confirmer cette impression de structuralisme identifiée par les textes de loi et le fonctionnement en pratique du comité. En effet, le CLIC est régulièrement critiqué pour son formalisme et parce qu'il ne réunit pas – pas assez ou pas complètement – les conditions d'un dialogue et d'un échange sur les risques. Les rôles et les statuts sociaux des uns et des autres, de même que les sujets imposés, viennent figer les échanges dans un fonctionnement routinier. Ce contingentement qui génère çà et là des mécontentements ou des frustrations, des sentiments de déprise sur les enjeux, voire même de duplicité de certains et donc d'une relative duperie. *Ipsa facto*, il n'y a donc pas au sein de cette instance de dialogue permettant la production d'une représentation partagée des risques, par la recherche de consensus, de compromis, de compréhension du point de vue de l'autre. Aux dires des acteurs, le CLIC n'a pas encore trouvé un mode de fonctionnement suffisamment efficace.

La gestion très institutionnelle mais également très technique des PPRT ne laisse que peu d'espace à la concertation. On y retrouve ainsi un mode de gouvernement très classique, encadré et orchestré par le système administratif et politique dans une moindre mesure. Dans ce mode de fonctionnement, il est difficile de déceler les modalités d'une réelle gouvernance des risques, dans la mesure où il s'agit d'un système dans lequel les services administratifs jouent de la complexité technique de l'objet pour imposer leur propre mode de gouvernement des risques. Néanmoins ce formalisme institutionnel et technique semble aussi bousculé par l'interconnaissance entre acteurs.

3/ L'interconnaissance, une autre forme d'institutionnalisation des rapports

L'avantage dont dispose le Dunkerquois est l'existence pérenne de la CLI et du SPPPI-COF avant la création du CLIC. Réunis régulièrement les acteurs locaux avaient donc une « habitude » ébauchée de communication et de concertation qui a été facilement remobilisée lorsqu'en 2006, le CLIC du Littoral Nord-Pas-de-Calais s'est constitué. Par une étude longitudinale des comptes-rendus de ces deux structures nous avons pu identifier un groupe

¹⁷ Une expertise interactionnelle est une capacité à savoir discriminer les « bons » et les « mauvais » experts du fait de la possession d'un ensemble de savoirs tacites et de la métrologie propre aux experts. Une expertise contributive est une capacité à discriminer les savoirs entendus ou lus ou rencontrés sur des critères de validité scientifique et de pertinence par rapport à un savoir d'expert (Fourniau, 2009).

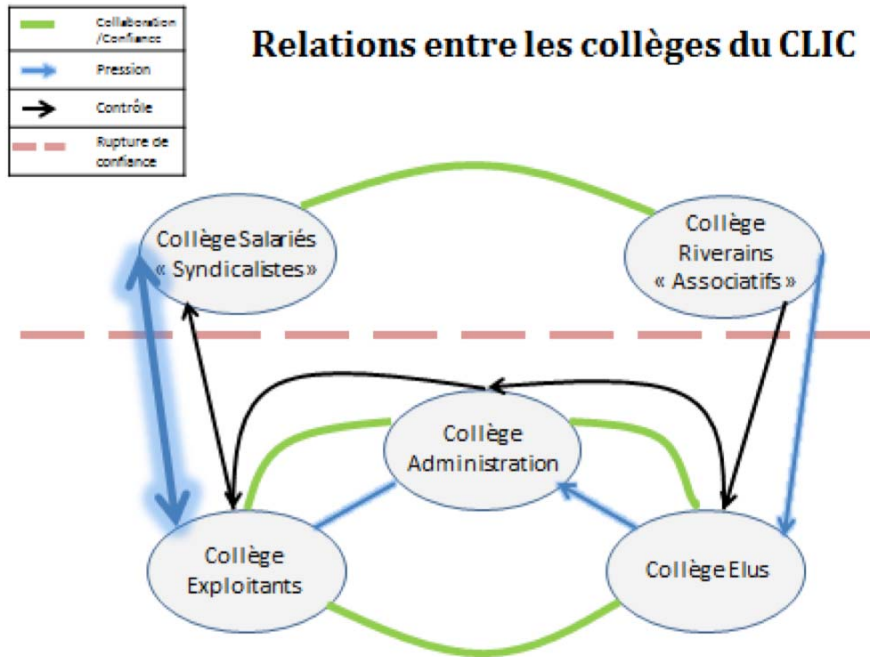
¹⁸ Nous pouvons ici penser aux élus politiques ou syndicaux qui sont rompus à la prise de parole en public à la différence des représentants des associations et des riverains, souvent issus de milieux plus populaires. Par ailleurs, plusieurs représentants industriels ont suivi des stages de média-training et de communication pour apprendre à prendre la parole, à maîtriser leur verbe et à convaincre un auditoire. Dans ce cas, cette compétence acquise accroît souvent plus encore l'inégalité statutaire entre les différents participants des CLIC.

d'acteurs présents depuis les années 1998 qui s'est progressivement formé d'une part à la technicité que nécessite la prévention du risque industriel et d'autre part aux technicités de concertation en elles-mêmes (prises de paroles, jeux de positionnement...). De cette interconnaissance, forgée dans le temps, découle une lecture facilitée du jeu de rôle de chacun, qui permet de gagner en rapidité et en efficacité dans la distribution de la parole comme des argumentaires, dans la construction du résumé argumentatif qui servira de base à l'élaboration de la réponse du CLIC quant aux projets de PPRT. Par conséquent, du fait de cette routinisation des rencontres, les acteurs savent comment faire valoir leurs intérêts, mais aussi avec quels interlocuteurs ils peuvent former des jeux d'alliance, de persuasion ou de pression. Ils savent aussi à quels interlocuteurs ils vont s'opposer. On assiste alors à un jeu d'acteurs très prédictible, où chaque joueur a une connaissance – au moins partielle – du jeu des autres acteurs en présence.

Des jeux d'alliance se composent donc au gré des enjeux sous-tendus par le PPRT pour chacun. On retrouve ici des configurations classiques issues de la théorie des réseaux et des triades qui se forment entre les acteurs. Des acteurs vont tantôt se liguer contre un troisième pour former une coalition dont la force est supérieure à celle du plus fort (Caplow, 1968), tantôt s'opposer par une clarification de leurs registres de justification voire d'action (Boltanski et Thévenot, 1991).

Dans ce dernier cas, si le jeu d'interconnaissance induit généralement une production *mezzo voce* de discours implicites et euphémisés, lorsque des tensions latentes trouvent soudainement à s'exprimer oralement – prises de bec entre certains participants, propos *ad nominem* ou perçus comme excessifs, accusations portées, etc. – nous observons généralement un effort de précision et d'explicitation des positions des uns et des autres. Parfois même appelé par l'animateur de la séance (i.e. le représentant du préfet) pour recadrer et désenflammer les débats, cet effort de clarification conduit alors à appeler des registres plus profonds et réels de justification. Pour contrecarrer l'emportement, le recours à des motifs éthiques, moraux ou sociétaux permet de distancier les enjeux et mis ainsi en lumière la réalité – parfois moins glorieuse – des motivations des uns ou des autres.

Les relations entre les collègues du CLIC que nous avons observé peuvent se synthétiser dans le schéma suivant :



A travers ce jeu et ces stratégies d'acteurs locaux au sein du réseau, on observe ainsi en quelque sorte un détournement de la gouvernance prévue par la loi. En effet, le noyau d'acteurs dont les liens se sont tissés anciennement au sein des structures de concertation parvient à contourner la structure formelle du CLIC pour négocier directement entre parties prenantes, dans des réunions plus ou moins informelles qui se déroulent hors du cadre du CLIC. Ainsi, à la place d'une concertation transparente construite sur la volonté d'une prise de décision commune à tous les acteurs impliqués sur le territoire au sens où la définissent Barthe, Callon et Lascoumes (2001), nous constatons la résurgence des oppositions classiques : Etat/collectivités locales, experts/profanes, industriels/environnementalistes et institutions/riverains. Ce système d'oppositions conduit alors les acteurs réunis par des intérêts communs à privilégier des rencontres informelles – hors du cadre du CLIC – qui permettent, de leur point de vue, de mettre à bas le carcan des précautions de langage et de préservation des susceptibilités en gagnant ainsi, du fait de l'entre-soi, en efficacité performative dans l'énonciation des problèmes, des enjeux et des solutions alternatives – et pré-concertées – à proposer à l'ensemble des autres partenaires du CLIC.

Ce passage d'une gestion formelle du risque à une régulation *in situ* du risque n'est peut-être pas aussi figé que la première phase technique d'élaboration du PPRT l'a montré jusqu'à présent. L'amorce d'une phase de discussions autour des enjeux d'un urbain industrialisé semble casser les blocs collégiaux à l'œuvre dans un premier temps et réorganiser les négociations et les transactions (Rémy, 2005) entre membres du CLIC du Littoral. Ce qui sort de nos observations et échanges avec les différents acteurs du CLIC consiste dans le surgissement de négociations de forme à la fois moins apaisée et moins consensuelle, à la fois plus portée sur des rapports de forces et plus organisée par des conflits d'intérêts et de valeurs. Ceci souscrit, de notre point de vue, aux principes de la transaction sociale qui peut être définie comme « un processus qui comprend de l'échange et de la négociation, du rapport de force et de l'imposition. Et justement, elle renvoie ici à la fois à des conflits d'intérêts, mais aussi à des conflits de valeurs, plus ardue à démêler encore, quand entrent en jeu les multiples conceptions intériorisées par les acteurs. Elle suggère des négociations complexes, plus ou moins formelles, où les enjeux s'enchevêtrent et, en fonction d'un état de forces et de

*rationalités en présence ainsi que d'un environnement sociétal, débouche sur un compromis pratique. Elle aboutit à un compromis qui n'est pas forcément une compromission. Elle est ainsi à la fois un processus et un produit. Le processus transactionnel est construit par le jeu des acteurs en présence pour faire avancer une question, aucun ne perdant la face en rapport à ses idées propres. Le résultat est un produit transactionnel qui, en vertu de caractère instable, provisoire et re-négociable de la transaction, pourra tôt ou tard être remis en cause (Ledrut, 1976) » (Gibout, Blanc, Foucart, 2009 : 7-8). De ce point de vue, il apparaît qu'élaborer un PPRT ne consiste pas à chercher un hypothétique et nébuleux consensus. Les acteurs en présence ont fait, depuis longtemps pour certains, le deuil de ce résultat apaisé. Pas plus, nombre de ces derniers savent que leurs positions initiales n'ont de probabilité objective d'être imposées comme telles dans les arguments justifiant la détermination concertée des périmètres de risques. Dès lors, il leur faut transiger pour, dans *l'ici et le maintenant* de la concertation, avancer ou reculer par rapport aux positions initiales des uns et des autres. L'élaboration transactionnelle d'un compromis pratique – plus que l'illusion d'un consentement unanime et partagé quant aux valeurs – semble être ce qui se dessine aujourd'hui au fil des rencontres entre acteurs engagés dans le processus d'élaboration du PPRT multi-sites de la Zone Industriale-Portuaire de Dunkerque.*

Conclusion et élargissement des perspectives

Si ces résultats sont mis en perspectives avec d'autres enquêtes et études portant sur l'élaboration des PPRT et le fonctionnement des CLIC (Ferrieux, Le Naour, Martinais, 2010 ; Martinais, 2010 ; Suraud, 2007) ou plus généralement portant sur les conflits d'aménagement du territoire (Bossuet, *et al.* 2011 ; Fourniau, 2007) deux hypothèses peuvent alors être avancées.

Nous identifions une première hypothèse à conforter qui s'axe plus sur le rapport entre la subjugation et la subjectivation dans l'expérience de concertation. La subjugation s'affirme de deux façons complémentaires. D'un côté, il y a une forme d'assujettissement par les textes référentiels et par la pratique de ces textes dans la mesure où nombre d'acteurs en présence se résignent devant le joug de la loi et de son interprétation autorisée par les services déconcentrés de l'Etat. De l'autre côté, il y a une forme de fascination à l'œuvre dans l'entre-soi des « permanents » des structures de concertation locales. La connaissance partagée du territoire et de la place jouée par chacun au sein de ce dernier aboutit à une altération du regard critique et une perte d'attention face aux arguments des autres parties prenantes. La concertation est alors comme subjuguée par le jeu connu et attendu des sujets et non plus tant par l'enjeu des échanges.

La seconde hypothèse nous permet de mettre en évidence l'idée que les négociations à l'œuvre poussent à dépasser l'acception marchande du terme *négociation* et à l'inscrire dans la double logique du don et du contre-don (Mauss, 1925) et de la mésestente (Rancière, 1995), le tout conduisant à poser l'intérêt d'une lecture transactionnelle de la participation des publics aux processus décisionnels portant sur les questions environnementales. « *La mésestente concerne moins l'argumentation que l'argumentable, la présence ou l'absence d'un objet commun entre un X et un Y. Elle concerne la présentation sensible de ce commun, la qualité même des interlocuteurs à le présenter.* » (Rancière, 1995 : 12). Dans les différents

cas rencontrés, cette situation de mésentente est récurrente entre certains collèges d'acteurs. Pareillement, « *le concept de mésentente s'attache à lire dans les situations de conflits l'émergence de sujets politiques, (...) de sujets qui ne se représentent plus comme les simples victimes d'une injustice sociale (...) mais comme les porte-parole d'un tort fait à la démocratie elle-même* » (Fourniau, 2007 : 158). Une situation là encore éminemment présente aux dires de nombre d'élus et de représentants associatifs participant à ces expériences de concertation. Cette situation initiale de mésentente tente d'être dépassée par l'intégration et l'actualisation d'une logique de don (Godbout, 2004). Les représentants au sein de ces instances cèdent sur certains points au fil de la négociation dans la mesure où ils ont tous le sentiment de pouvoir tout perdre s'ils restent sur leurs positions. La négociation construit un gain commun qui est le vivre-ensemble et la construction d'un territoire partagé. C'est ici que peut faire sens le concept de transaction sociale. La négociation est une distribution inégale des cartes au départ d'un jeu et un ensemble de règles qui déterminent les modalités de l'échange. « *La vie sociale [apparaît] comme étant une confrontation d'une pluralité d'acteurs en relation partiellement conflictuelle et en négociation pour déterminer des zones d'accord en fonction de leur capacité de pression respective.* » (Rémy et al. 1978 : 89). La concertation sur les questions environnementales génère un produit transactionnel qui renforce un ordre social ou au contraire le déforce selon les rapports de contraintes réciproques. Mais chacun des acteurs en présence reste fondamentalement sur sa position initiale de valeur. La transaction sociale est un moment et un temps où chaque partenaire accepte de renoncer à un espace de liberté pour s'assurer la possibilité d'un projet partagé (Rémy, 2005) ; dans le cas de la transaction environnementale (Blanc, 2009) cette projection s'exprime d'abord dans un territoire.

Bibliographie indicative

Blanc, M., 2009, « La transaction sociale : genèse et fécondité heuristique », *Pensée plurielle*, 2009/1 n° 20, pp. 25-36.

Blatrix, C., 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation sur les formes d'actions collectives », *Politix*, Vol. 15, n°57, pp. 79-102.

Boltanski, L., Thévenot, L., 1991. *De la justification, les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.

Bossuet, L., Guy, R., Léger, F., 2011, « L'aménagement territorial du Pays d'Aunis : entre conflits d'intérêts et concertation », *Espaces et Sociétés*, n°146 (2011/3), pp. 141-157.

Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Caplow, T., 1968, *Two against One*, tr.fr., *Deux contre un*, Paris, A. Colin, 1971.

Ferrieux, C., Le Naour, G., Martinais, E., 2010, *Les CLIC en Rhône-Alpes. Bilan et perspectives*, Rapport d'étude, ENTPE-RIVES et Triangle, 54 p.

Fourniau, J-M., 2007, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XLV-136, pp. 149-179.

Fourniau, J.-M., 2009, « Retour sur la figure du profane dans les dispositifs participatifs : un citoyen plus amateur qu'ordinaire », intervention au séminaire « *Sociologie des alertes et des controverses* », Paris, EHESS. (document non publié)

- Frère, S., Gibout, C. (dir.) et al., 2010. *De la formation à l'incertitude à la gouvernance par l'incertitude : les acteurs locaux face au PPRT de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque*. Rapport de recherche intermédiaire pour le MEDDTL (programme de recherche Concertation, Décision, Environnement), Dunkerque/Lille, TVES-ULCO/MESHS.
- Gibout, C., Blanc, M., Foucart, J., 2009, « Transactions sociales et sciences de l'Homme et de la Société », *Pensée plurielle*, 2009/1 n°20, pp. 7-11.
- Gibout, C., 2006, *Sociologie et Espace Public*, Rapport pour l'habilitation à diriger des recherches, Strasbourg, Université Marc Bloch, 320 p. (document non publié)
- Godbout, J., 2004, « L'actualité de l'essai sur le don », *Sociologie et Sociétés*, Vol. 36, n°2, pp.177-188.
- Halbwachs, M., 1994 (1ere éd. 1925), *Les cadres sociaux de la mémoire*, Paris, Albin Michel.
- Hennion, A., Latour, B., 1993, «Objet d'art, objet de science. Note sur les limites de l'anti-fétichisme», *Sociologie de l'art*, (6), pp.7-24.
- Lafaye, C., Thévenot, L., 1993, « Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue Française de Sociologie*, vol.34, n°4, octobre-décembre.
- Lahmini, N., Gibout, C., Hellequin, A-P. 2008, *La démolition à travers ses justifications. Analyse du cas de Grande-Synthe*. Rapport pour le PUCA, Paris/La Défense, MEEDDAT.
- Ledrut, R., 1976, *L'espace en question*, Paris, Anthropos.
- Martinais, E., 2010, « L'écriture des règlements par les fonctionnaires du ministère de l'écologie. La fabrique administrative du PPRT », *Politix*, vol. 23, n° 90, p. 193-223.
- Rancière, J., 1995, *La méésentente. Politique et philosophie*, Paris, Galilée.
- Remy, J., 2005. « Négociations et transaction sociale », *Négociations*, 2005/1 n°3, pp. 81-95.
- Rémy, J., Voyé, L., Servais, E., 1978, *Produire ou reproduire ? Une sociologie de la vie quotidienne*, Bruxelles, Editions Vie Ouvrière.
- Suraud, M.-G., 2007, *La catastrophe AZF: De la concertation à la contestation*, Paris, La Documentation française.
- Tocqueville (de), A., 1981 (1ère éd. 1840), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Garnier/Flammarion.
- Zwarterook, I., 2010. « Les risques et pollutions industrielles sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la "concertation" ». *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, n° 2010-7, Toulouse, Institut pour une Culture de Sécurité Industrielle. Disponible à l'URL http://www.icsi-eu.org/francais/dev_cs/cahiers/