

LES CAHIERS

2011-05

DE LA SÉCURITÉ INDUSTRIELLE

**INDUSTRIES
À RISQUES
TECHNOLOGIQUES :
UN ENJEU DE SOCIÉTÉ
À NÉGOCIER ?**

10 QUESTIONS

**Groupe d'échange
Vers un contrat
social négocié**

L'Institut pour une culture de sécurité industrielle (Icsi) est une association loi 1901 dont la vocation est de faire progresser la culture de sécurité en France. Il est né en 2003 de l'initiative de huit partenaires fondateurs (Airbus, Arcelor, CNRS, Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, EDF, Institut National Polytechnique de Toulouse, Région Midi-Pyrénées et Total) qui ont été rapidement rejoints par d'autres industriels de branches diverses, des Instituts spécialisés, des Écoles et Universités, des acteurs de la société civile (associations de maires, organisations syndicales, organisations non gouvernementales).

C'est donc l'ensemble des parties prenantes de la sécurité industrielle que l'Icsi fédère, ce qui en fait son originalité.

Cet Institut poursuit trois objectifs principaux :

- rechercher, pour une meilleure compréhension mutuelle et en vue de l'élaboration d'un compromis durable entre les entreprises à risques et la société civile, les conditions et la pratique d'un débat ouvert prenant en compte les différentes dimensions du risque ;
- contribuer à l'amélioration de la sécurité dans les entreprises industrielles de toute taille, de tous secteurs d'activité, par la prise en compte du risque industriel sous tous ses aspects ;
- favoriser l'acculturation de l'ensemble des acteurs de la société aux problèmes des risques et de la sécurité.

La Fondation pour une culture de sécurité industrielle (Foncsi) est une Fondation de Recherche reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 avril 2005. Elle a les mêmes ambitions que l'Icsi et travaille en étroite collaboration avec lui. Pour atteindre ses objectifs, la Foncsi favorise le rapprochement entre les chercheurs de toutes disciplines et les différents partenaires autour de la question de la sécurité industrielle : entreprises, collectivités, organisations syndicales, associations. Elle incite également à dépasser les clivages disciplinaires habituels et à favoriser, pour l'ensemble des questions, les croisements entre les sciences de l'ingénieur et les sciences humaines et sociales. La sécurité industrielle y est ainsi abordée sous tous les angles : technique, sociétal, comportements, organisation, économique, juridique, etc.



Éditeur : Institut pour une culture de sécurité industrielle

Association de loi 1901

<http://www.icsi-eu.org/>

6 allée Émile Monso - BP 34038
31029 Toulouse Cedex 4
France

Téléphone : +33 (0) 534 323 200
Fax : +33 (0) 534 323 201
Courriel : contact@icsi-eu.org

Dans la même collection

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

- 2011-04, *Les PPRT : où en sommes-nous ? Point de vue des élus*
Amaris/ Icsi
- 2011-03, *L'ouverture au public : vers un changement des pratiques du REX ?*
Éric Chauvier, Irène Gaillard et Alain Garrigou
- 2011-02, *Coûts et bénéfices de l'usage des nanoparticules d'argent dans les réfrigérateurs*
Rémy Tello, Éric Marsden, Nicolas Treich
- 2011-01, *Human and organizational factors of safety : state of the art*
François Daniellou, Marcel Simard, Ivan Boissières
- 2010-09, *Externalisation de la maintenance et sécurité : une analyse bibliographique*
Dounia Tazi
- 2010-08, *La Conférence Riveraine de Feyzin : un modèle pratique de démocratie participative*
Odile Piriou et Pierre Lénéel
- 2010-07, *Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la « concertation »*
Collectif Irénée Zwarterook
- 2010-06, *Impact d'une catastrophe sur l'avenir d'un site industriel urbain. Les cas de Lyon et Toulouse*
Marion Cauhopé, François Duchêne et Marie-Christine Jaillet
- 2010-05, *Analyse comparée des pratiques de REX entre l'industrie chimique et l'industrie nucléaire*
Safiétou Mbaye
- 2010-04, *La Conférence Riveraine de Feyzin : conception et mise en place*
Odile Piriou et Pierre Lénéel
- 2010-03, *Le partage social du risque comme impératif de gestion ? Le cas de l'industrie à risque aux portes de Marseille*
Stephan Castel, Pierrick Cézanne-Bert et Mathieu Leborgne
- 2010-02, *Les facteurs humains et organisationnels de la sécurité industrielle : un état de l'art*
François Daniellou, Marcel Simard, Ivan Boissières
- 2010-01, *Leadership en sécurité : pratiques industrielles (1ère édition)*
Groupe de travail « Leadership In Safety » de l'Icsi
- 2009-10, *Les relations professionnelles de la sécurité industrielle : le REX comme outil de médiation ?*
Patrick Chaskiel
- 2009-09, *Fréquence des événements initiateurs d'accident*
Groupe d'échange « Fréquence des événements initiateurs d'accident et disponibilité des barrières de prévention et de protection » de l'Icsi

- 2009-08, *Le retour d'expérience : processus socio-cognitifs dans l'explication des dysfonctionnements*
Safiétou Mbaye, Rémi Kouabenan et Philippe Sarnin
- 2009-07, *Débats lors du forum IFIS 2008*
René Amalberti, Laurent Magne, Gilles Motet et Caroline Kamaté
- 2009-06, *Analyse coût-bénéfices : guide méthodologique*
Valérie Meunier et Éric Marsden
- 2009-05, *La norme ISO 31000 en 10 questions*
Gilles Motet
- 2009-03, *La Concertation : changements et questions*
Marie-Gabrielle Suraud, Françoise Lafaye, Mathieu Leborgne
- 2009-02, *Études de dangers et ouverture au public*
Groupe d'échange « Ouverture et études de dangers » de l'Icsi
- 2009-01, *Évaluation du « juste besoin » en matière de maîtrise du risque incendie*
Groupe d'échange « Incendie » de l'Icsi
- 2008-05, *Facteurs socio-culturels du REX : sept études de terrain*
Équipes du programme de recherche REX de la Foncsi
- 2008-04, *À quoi faut-il penser, vis-à-vis de la sécurité, avant la décision éventuelle de sous-traiter ?*
Groupe d'échange « Sous-traitance » de l'Icsi
- 2008-03, *L'Analyse Coût-Bénéfices en 10 questions*
Nicolas Treich
- 2008-02, *État des pratiques industrielles de REX*
Olivier Gauthey
- 2008-01, *Analyse bibliographique des facteurs socio-culturels de réussite du retour d'expérience*
Irène Gaillard

Avant-propos

“

Les engagements qui nous lient au corps social ne sont obligatoires que parce qu'ils sont mutuels, et leur nature est telle qu'en les remplissant, on ne peut travailler pour autrui sans travailler aussi pour soi [...] ?”

COMMENT vivre avec l'industrie à risques, au regard de ses apports tels le développement économique, la production de richesses, les emplois directs et indirects, la valeur ajoutée au territoire mais également de ses impacts sur l'homme et l'environnement ?

Ce document est le fruit des réflexions du Groupe d'échange « Vers un contrat social négocié » de l'Icsi après une première phase d'un peu plus d'un an de travail. Depuis sa création début 2010, l'objectif de ce GEC est de permettre aux parties prenantes de témoigner de leurs besoins et de leurs attentes, de débattre de leur vision des priorités et de solutions à mettre en œuvre pour améliorer le « vivre ensemble » et dépasser le « vivre avec » l'industrie à risques. Les réunions ont regroupé nombre de participants représentatifs des acteurs concernés ; ils sont issus de sociétés industrielles génératrices de risques, d'associations de riverains, de collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération, de syndicats, d'établissements universitaires, d'instituts et centres de recherche, etc.

Les premières rencontres du groupe se sont déroulées en parallèle avec des séminaires organisés par le Conseil Scientifique de la Foncsi. Ces séminaires visaient à explorer différents aspects de l'analyse des conditions à remplir pour que les activités à risques technologiques puissent faire l'objet d'un nouveau « contrat social ». Cette concomitance des réunions a permis à l'ensemble des membres de l'Icsi d'accéder « en direct » à la vision des chercheurs et, inversement, aux chercheurs d'appréhender les attentes de l'ensemble des acteurs. En décembre 2010, la Foncsi a lancé un appel à propositions de recherche intitulé « *Activités à risques technologiques et enjeux sociétaux. Dynamique des processus de négociation, d'arbitrage et de compromis* ». Les travaux des équipes sélectionnées débiteront fin 2011 et les réunions du Groupe d'échange reprendront, de nouveau avec une volonté de favoriser les interactions entre les chercheurs et les membres de l'Icsi.

Ce cahier interroge les difficultés de cohabitation entre la population et les activités industrielles générant des risques, thématique sensible puisqu'associée à des enjeux de développement économique, de confort, mais pouvant porter atteinte à l'intégrité de la vie humaine. Le sujet est d'autant plus délicat qu'il s'agit de potentialités d'incidents ou d'accidents, non traitables facilement par l'extérieur quand on évoque le fonctionnement ordinaire des installations. Si le groupe a axé ses réflexions sur les risques d'accidents majeurs, il a également soulevé la question des risques chroniques. Ces derniers sont perçus de manière spécifique, affectent parfois le quotidien des riverains et sont susceptibles de nuire à l'environnement et/ou la santé publique à plus ou moins brève échéance. Au fil des témoignages, des expériences remontées du terrain par ses participants, de l'identification de différentes pratiques existantes, le Groupe d'échange a établi des constats, rapporté des problèmes, souligné des manques.

¹*Du Contrat social*, II – Chapitre IV – Des bornes du pouvoir souverain, Jean-Jacques Rousseau, 1762. Nous avons ajouté un point d'interrogation à cette citation afin de souligner les interrogations qu'elle soulève

Ceci témoigne du besoin :

- de participer à l'émergence de solutions à des problèmes saillants, récurrents ;
- d'améliorer les outils et pratiques existants ;
- de développer de nouveaux outils et d'expérimenter des pratiques innovantes ;

pour une dynamique renouvelée des activités industrielles à risques.

Dans le domaine des risques en particulier, croiser les idées pose la question du rassemblement optimal de talents hétérogènes, d'expertises issues de domaines différents pour tenter de résoudre ensemble des problèmes. C'est pourquoi il importe :

- d'ancrer sa réflexion dans le terrain ;
- et de rendre compte de la façon dont les objets étudiés par les scientifiques et par les techniciens reviennent dans le monde social ;

pour favoriser une meilleure confiance entre tous les partenaires impliqués.

Afin de disposer d'une expertise non conflictuelle entre parties prenantes, il convient d'écrire une histoire partagée par ceux qui la font et par ceux à qui elle est destinée. Il faut tâcher de clarifier le rôle et les intérêts des différents acteurs, faire l'état des incertitudes de la connaissance scientifique et technique, mesurer l'étendue des questions irrésolues et les points d'interrogation et imposer la prise en compte des demandes sociales dans la rationalité de l'expertise. Pour ce faire, on doit disposer d'un cadre suffisamment serein ou partiellement « neutre » pour avancer... Cependant, dans cette approche complexe entre « sachants » techniques et « profanes », l'aspect neutre ne signifie pas, au final, décision neutre, s'appuyant sur la recherche d'un consensus mou. Il y a alors possibilité d'expérimenter ; au fond, si c'est une mauvaise méthode pour prouver, cela reste une bonne méthode pour découvrir. C'est bien l'enjeu de l'approche proposée dans cette suite de questionnements interdépendants pour avancer en tentant de retrouver du sens et de la cohérence entre les différents partenaires concernés par les risques accidentels et impliqués dans leur gestion.

Ce cahier propose ainsi le regard croisé, au stade actuel des échanges engagés début 2010, des acteurs de cultures différentes concernés par ces questions. Il rassemble, synthétisées et déclinées en dix courtes rubriques, certaines de leurs réflexions sur les mêmes thèmes. Les questions sont numérotées de un à dix, cependant leur lecture peut s'effectuer de manière indépendante. Le cahier s'adresse à un public élargi, mais néanmoins averti des problèmes soulevés par les industries à risques dans les territoires et pourrait être un outil pratique et accessible présentant certaines questions concrètes dans lesquelles ces acteurs pourront reconnaître leurs préoccupations. Il vise à susciter la réflexion, à faire appel à l'expertise plurielle et notamment à notre expertise citoyenne² pour vivre autrement avec les industries à risques.

Toulouse, le 24 août 2011
Caroline Kamaté³ & Jean-Claude André⁴

²En lien notamment avec plusieurs controverses technico-scientifiques et en marge du concept traditionnel d'expert comme personne détenant une connaissance pointue de par sa formation et sa pratique, a émergé la notion « d'expert citoyen ». Reconnaître l'expertise citoyenne c'est considérer comme légitime l'intervention dans le débat public des citoyens « classiques » pour faire-valoir leurs savoirs propres, dits parfois « savoirs d'usage », sur le sujet traité.

³Équipe Foncsi (Fondation pour une culture de sécurité industrielle).

⁴INSIS-CNRS.

Remerciements

L'Icsi et la Foncsi tiennent à remercier les personnes suivantes, qui, par leur participation aux débats au sein du Groupe d'échange, leurs témoignages et leur investissement dans la rédaction ont contribué à la réalisation de ce document.

Nom	Prénom	Organisme ou fonction
AFFELTRANGER	Bastien	Ineris
ANDRÉ	Jean-Claude	INSIS-CNRS
ARNOUX	Patrice	ACFCI (Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie)
BEGNEU	Michel	SNCF
BERNE	Gérard	SPIRAL (Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles et des risques dans l'agglomération lyonnaise)
BLANC	Jean-Jacques	Arkema (Fédéchimie FO)
BOMBASARO	Daniel	GIE Osiris
BOUTTIN	David	Réalisateur
BUCHHOLZ	Sigurd	Bayer
CABAUD	Bertrand	Mairie de Salaise-sur-Sanne
CALDART	Jean-Paul	Mairie de Salaise-sur-Sanne
CARLE	Jacques	Collectif citoyen santé environnement de Port-Saint-Louis du Rhône
CASANOVA	Gérard	Collectif citoyen santé environnement de Port-Saint-Louis du Rhône
CASTELLAN	Isabelle	Conseil Général du Val d'Oise
CAZE	Philippe	Novelia Engineering
CHALLUT	Mathilde	Primagaz
CHASKIEL	Patrick	Université de Toulouse
CRESSY	Jean-Paul	Fédération Chimie-Énergie, CFDT
CROUAIL	Jacky	Mairie de Salaise-sur-Sanne
DEBRAY	Bruno	Ineris
DELEUZE	René	Icsi
DES DESERTS	Jean	Ufip (Union française des industries pétrolières)
DORGE	Marie	Agence Edel
DUPRÉ	Michèle	Centre Max Weber
ESSIG	Philippe	Icsi
FARO	Nabil	Consultant
FAVRE	Delphine	Amaris (Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs)
FRAYSSE	Patrick	Mairie de Salaise-sur-Sanne
GALIMANT	Frédérique	Total
GALLAND	Jean-Pierre	ENPC-École des Ponts ParisTech
GALLUCCI	Jacques	Rhodia Opérations
GENTIL	Annie	Mairie de Salaise-sur-Sanne
GIANNOCCARO	François	Irma (Institut des risques majeurs de Grenoble)

Nom	Prénom	Organisme ou fonction
GICQUEL	Stéphane	Fenvac (Fédération nationale des victimes d'accidents collectifs)
GILBERT	Claude	CNRS
GIRAUD	Dominique	Mairie de Salaise-sur-Sanne
GUILLOUX	Michel	Mairie de Feyzin-AMARIS (Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs)
GUIARD	Joël	Collectif citoyen santé environnement de Port-Saint-Louis du Rhône
HALLER	Philippe	Arkema
HANIA	Alice	Fenvac (Fédération nationale des victimes d'accidents collectifs)
HERRERO	Nadine	Fnath (L'association des accidentés de la vie)
KOCHEL	Aurélie	Fenvac (Fédération nationale des victimes d'accidents collectifs)
LASFARGUES	Marion	Décider ensemble
LAURENT	André	Ensic (École nationale supérieure des industries chimiques)
LE STER	Martine	Inéos
MAGNE	Laurent	EDF
MAHEAS	Camille	Amaris
MAIRE	Nicole	Icsi
MARSDEN	Éric	FonCSI
MEDINA	Roselyne	Mairie de Salaise-sur-Sanne
MENGUY	Justine	Mairie de Salaise-sur-Sanne
MICHEL	Sophie	Mairie de Port-Saint-Louis du Rhône
MIGAULT	Guy	Rhodia
MOTET	Gilles	Foncsi
MOULIN	Ludovic	Ineris
NEVEU	Christian	SNCF
PERROTIN	Gérard	Mairie de Salaise-sur-Sanne
PETITPAIN	Bernard	Total
PHILIPPS	Gérard	CFE-CGC
PIERRIN	Cathy	Areva
POMARES	Bernadette	Mairie de Feyzin
RENARD	Marc	Icsi
RENIER	Christophe	GDF Suez
RUEF	François	Icsi
SAIL	Julien	GDF Suez-CRIGEN
SANZ	Germain	Académie des Technologies
SARRAZIN	Michèle	Mairie de Salaise-sur-Sanne
SAUGE-GADOUD	Danielle	Mairie de Feyzin
SAVALL	André	Université de Toulouse
SCHEER	Dirk	Université de Stuttgart
SOUBRANE	Alexandre	Avocat
De TERSSAC	Gilbert	CNRS
TREICH	Nicolas	Université de Toulouse
VACHER	Gilles	Icsi
VIGNES	Pierre	Icsi
VIGOUROUX	Alexandre	Primagaz
XUEREB	Catherine	Université de Toulouse

Table des matières

Avant-propos	vii
Avertissement	ix
Remerciements	xi
Q1. Quels préalables à la recherche d'un accord pour un « mieux » de l'industrie à risques ?	1
Q2. Comment dépasser la notion de « risque acceptable » ?	2
Q3. Comment mieux se comprendre ?	3
Q4. Comment renforcer l'impact du débat sur les risques technologiques ?	4
Q5. Comment instaurer une confiance pérenne ?	5
Q6. Quel impact de l'évolution du contexte ?	6
Q7. Comment intégrer les spécificités liées aux risques chroniques ?	7
Q8. Quelles interactions avec les accords internes à l'industrie à risques ?	8
Q9. Comment évolue la notion de responsabilité ?	9
Q10. Quelle place, quel rôle pour l'État ?	10

1

10

Quels préalables à la recherche d'un accord pour un « mieux » de l'industrie à risques ?

IL importe en premier lieu de définir *qui* veut véritablement s'accorder et *sur quoi*. Il ne s'agit pas d'élaborer un contrat au sens juridique, mais d'associer toutes les parties prenantes du thème des risques industriels et d'identifier les conditions à remplir pour un compromis collectif sur le développement des industries à risques dans un territoire d'implantation.

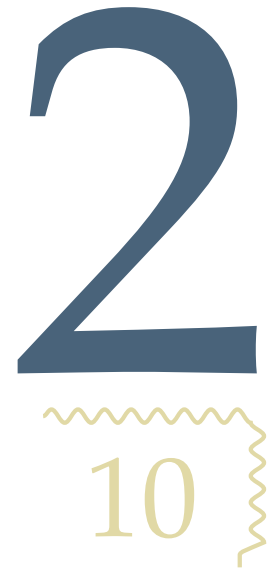
Les réflexions de ce Groupe d'échange se fondent sur un postulat, une volonté *a priori* partagée de maintenir et développer les activités industrielles sur les territoires, en évoluant vers moins de risques et en garantissant l'engagement de tout mettre en œuvre pour les maîtriser. L'objectif est donc clairement défini : « obtenir un accord de progrès visant à concilier expansion industrielle et diminution des risques ». Ceci suppose de traiter le paradoxe selon lequel l'industrie génère à la fois risques, pollutions et richesses sources de confort.

Cependant, les parties prenantes doivent, au préalable, s'interroger sur les valeurs, les principes qu'elles partagent, formant un ensemble appelé à devenir le socle d'un accord pour un « plus et mieux » avec les industries à risques. La notion de progrès, toujours d'actualité, peut-elle simplement être estampillée par un indicateur de l'activité économique

comme le produit intérieur brut (PIB) ou doit-elle être en conformité avec les attentes, les espoirs et le bien-être des citoyens, autrement dit être gage de prospérité, au sens du terme latin *pro* (conformément) et *spes* (espoir, attente) ? De même doit se poser la question de la stratégie économique. Celle-ci est nécessaire au fonctionnement, à la croissance et la survie de l'activité industrielle, qu'elle soit à risques ou non, via l'innovation notamment. Donc, comment faire coïncider, dans une perspective de développement durable, deux démarches : l'une fondée sur le calcul économique et l'autre privilégiant le respect des limites écologiques et sociales ?

L'objectif partagé étant ainsi sous-tendu par des enjeux et des points de vue différents, voire contradictoires, établir les conditions à remplir pour pouvoir s'accorder est un défi. Le relever implique de décrypter et de tenir compte des tensions sociales. Sinon, celles-ci pourraient engendrer un dialogue en pointillé avec la société civile et des blocages. Or, l'expérience montre que l'opposition frontale est souvent stérile à long terme. Toutefois, comment réaliser la nécessaire reconnaissance et intégration de ces approches contradictoires entre les différentes parties prenantes pour pouvoir arriver à un compromis profitable à chacune d'elles ?

Comment dépasser la notion de « risque acceptable » ?



Si l'accident n'est jamais « acceptable⁵ », un certain risque peut être socialement accepté. Ces questions peuvent être traitées sur un mode rationnel, si l'on considère que l'on peut décider d'un seuil d'acceptabilité. L'industriel, avec l'aval de l'État, définit des conditions économiquement raisonnables ; l'autorité légitime réglemente en fixant un seuil à partir duquel un risque est acceptable. Cependant, plutôt que d'acceptabilité d'un risque, ne faut-il pas parler d'acceptabilité d'une activité, d'un site ? L'objectif est, en effet, de rendre les activités à risques comprises et admises, comme élément intégré à notre modèle de développement et de consommation.

Cette problématique peut aussi être abordée de manière plus diffuse, sur le registre de la confiance. La perception des risques technologiques varie selon le contexte historique, géographique, économique et culturel. Elle est également dépendante de l'état des connaissances et du niveau d'incertitude liés aux risques, en particulier pour les risques associés à l'innovation. Comment tenir compte de ces mécanismes qui sous-tendent l'acceptation ou non de certaines activités, voire même leur rejet ? Comment intégrer leur évolution au cours du temps ?

Quelles conditions économiquement acceptables pour la présence de l'industrie à risques ? L'acceptation de telle ou telle ac-

tivité à risques conduit encore souvent à un positionnement Nimby (*Not in my back yard* : « pas dans mon arrière cour »). Comment, pour une culture de sécurité partagée, sortir de cette attitude ? Quelle gestion des mécanismes de compensation pour les territoires impactés par le risque industriel ? Les élus et les collectivités doivent faire des choix parfois difficiles et souvent liés à des enjeux socio-économiques forts pour leur territoire. Quelles perspectives, dans une optique coût-bénéfices, pour aider à la décision d'implantation ou de maintien d'industries à risques ?

L'éventualité d'intéresser plus concrètement les riverains à l'activité industrielle, par exemple en leur ouvrant le CE (Comité d'entreprise) et/ou le CHSCT (Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) a été évoquée dans le Groupe d'échange⁶. D'autre part, bien que risques accidentels et risques chroniques présentent des différences, entre autres de perception, très importantes, une autre voie pouvant être potentiellement explorée a été suggérée : pour autant que les seuils admissibles ne soient pas dépassés, les contributions des divers phénomènes dangereux aux aléas technologiques autour d'une zone industrielle donnée pourraient-elles être discutées et négociées entre industriels et riverains, comme commencent à l'être⁷ celles des uns et des autres en matière de pollution chronique ?

⁵L'utilisation même du terme « acceptable » est controversée au sein du Groupe d'échange.

⁶Voir également question 8.

⁷Voir question 7.

3

10

LA recherche d'un accord mutualisé sur les industries à risques requiert que les parties prenantes se comprennent, mais aussi saisissent et admettent des intérêts apparemment disjoints.

Or, se profilent des difficultés de compréhension, en particulier tout d'abord de données scientifiques et techniques. L'évaluation probabiliste des risques, utilisée depuis la loi de juillet 2003 pour expliquer le niveau d'exposition à un danger, reste difficile à interpréter par la population. Si l'entreprise s'ouvre aux riverains notamment au sein des instances de concertation, si ces derniers peuvent accéder à l'information, ils ne sont pas toujours armés pour l'appréhender, la maîtriser. D'autres acteurs clés sont confrontés à ce problème. Bien que les études de dangers (EDD) soient élaborées sans les organisations syndicales, ces dernières sont consultées pour produire un avis. Leurs représentants se retrouvent souvent dépassés devant la quantité de documents à étudier et leur complexité. Les maires, au vu des responsabilités qui leur incombent et de leur lien de proximité avec la population sont généralement les premiers sollicités par les administrés, notamment en cas d'accident. Cependant, dans ce rôle de médiation entre industriels et riverains, ils se trouvent parfois démunis, ne sachant pas forcément comment gérer l'information. Les dispositifs de concertation se doivent d'être des lieux

Comment mieux se comprendre ?

de traitement de l'information pour qu'elle devienne compréhensible par tous, mais comment bien organiser ce nécessaire effort de vulgarisation ? De même, quelles sont les clés pour diffuser l'expertise citoyenne vers les autres acteurs et la capitaliser ?

D'autres difficultés découlent des différences de langage des parties prenantes, liées à leur culture. Ces dernières sont d'autant plus prégnantes et leurs conséquences plus importantes en situation de crise. Par exemple, en cas d'accident industriel la sphère judiciaire parlera de faute alors que les acteurs techniques et administratifs raisonneront en termes d'erreur.

En absence d'éléments de discussion compréhensibles et partagés par tous, est-il possible d'établir un accord sans en comprendre tous les termes ? Quels éléments de connaissance réunir pour pouvoir discuter ces termes ?

Des formations innovantes destinées aux parties prenantes afin qu'elles disposent d'une base culturelle et d'un langage partagés, pourraient améliorer la compréhension mutuelle. Mieux se comprendre nécessite de mieux se connaître. L'engagement sur la durée des acteurs dans une dynamique d'apprentissage collectif et d'appropriation d'une culture de sécurité semble une piste intéressante. Comment co-construire la connaissance et quels sont leviers pour la transmettre ?

Comment renforcer l'impact du débat sur les risques technologiques ?

4
10

LE débat sur les risques technologiques rencontre les problèmes communs à toute concertation. La confiance entre les parties prenantes est parfois modeste et certaines s'interrogent sur leur intérêt à participer, leur capacité à être écoutées et à peser dans la construction des décisions. Par conséquent, la définition préalable du cadre du débat, précisant ses finalités et ses limites, est essentielle afin que chaque acteur sache à quoi s'en tenir. Il faut, entre autres, éviter la « concertation-alibi ».

Au-delà de ces généralités, débattre des risques technologiques se heurte à des difficultés spécifiques de conception et de fonctionnement des dispositifs. Contrairement aux débats sur des projets d'infrastructures limités dans le temps, la concertation sur les risques est vouée à s'inscrire dans la durée. Les instances correspondantes doivent donc intégrer cette dimension. À la difficulté de susciter la mobilisation, de la société civile particulièrement, s'ajoute donc celle de l'entretenir, ainsi qu'une nécessaire adaptation aux évolutions des installations, du procédé à l'intérieur de l'entreprise.

La multiplication des structures de concertation peut nuire à la participation, les ressources de chacun pour « être présent partout » étant limitées. On le déplore particulièrement pour les associations alors que l'expertise citoyenne peut apporter un regard pertinent. Quel est d'autre part le risque de

redondance ? Il est indispensable de renforcer la cohérence entre diverses structures de concertation qui fonctionnent souvent bien, mais se limitent à leur périmètre-projet.

Pour clarifier les enjeux des débats sur un aspect particulier, il faut donc disposer des éléments clés d'une politique de l'industrie à risques prenant en compte les possibilités de changement dans le procédé et le développement du territoire dans son ensemble.

Les dispositifs participatifs existant sur les risques industriels présentent des modalités de fonctionnement, des degrés de formalisation et des périmètres variables. La légitimité à y participer, la place et la nature de l'expertise, l'éclairage du débat en leur sein sont des problèmes récurrents. Se pose, au regard de leur nature et du contexte, la question de leur efficacité. Quels indicateurs utiliser ou créer pour l'évaluer ?

Au vu de cette problématique, certaines pistes ont été tracées par le Groupe d'échange. Une implication préalable et conjointe des élus et de l'exploitant pourrait être souhaitable. On citera aussi notamment le principe de faire participer les riverains à l'élaboration d'un dispositif de concertation avant sa mise en œuvre. Enfin, faire appel, pour présider le débat, à un animateur extérieur, non porteur d'enjeux et légitimé par tous ou à une présidence tournante pourrait, pour certains, offrir de nouvelles perspectives.

5

10

LA confiance⁸ est une notion subjective, culturelle et sensible au contexte. Selon les circonstances, elle se trouve renforcée ou au contraire fragilisée, voire anéantie. Le schéma « confiance/défiance » s'appuie aussi sur le fait que les échanges sociaux sont établis dans un contexte psychologique déterminé, à un moment donné. Quelles conditions réunir pour créer, maintenir et, le cas échéant, restaurer la confiance ?

Comment favoriser la transparence, possible levier de confiance ? L'objectif reste, en rendant publics certains éléments, d'améliorer la cohabitation entre l'industrie à risques et son territoire d'implantation. Dans les études de dangers (EDD), les données évoluent, les modèles sont discutés, les résultats jamais certains. Or, public et politiques demandent des données arrêtées. Comment reconnaître ces incertitudes sans pour autant décrédibiliser la démarche ? La totale indépendance de l'expertise n'existe pas au sens strict, il conviendrait de toujours favoriser sa pluralité par l'intervention d'experts d'origine et de positionnement différents. Mais quelle tierce expertise demander ? Qui croire, que faire lorsque les études menées par des organismes spécialisés sont remises en cause ?

Comment entretenir la confiance, au fil du temps et au regard des événements ? Quelle « bonne » communication des industriels, de l'État, vers les autres parties prenantes ? Comment organiser sur la durée une interface fructueuse entre tous les acteurs ? Comment

Comment instaurer une confiance pérenne ?

apaiser les relations avec la presse dont le traitement de l'information peut parfois réduire à néant une confiance qui avait mis des années à s'établir ?

Après un accident, l'industriel peut-il restaurer la confiance ? Des catastrophes industrielles, des scandales sanitaires, des biais d'information ont aussi largement entaché la confiance dans les pouvoirs publics. La distinction, parmi les agences d'expertise, entre les organismes à mission de recherche, de vigilance et d'information et les autorités administratives en charge de la réglementation et du contrôle est-elle gage de construction ou de reconstruction de confiance ?

Savoir se « méfier » de tous n'est-ce pas une condition préalable à la confiance ? Le postulat de départ est l'acceptation des logiques de chacune des parties prenantes. S'il est illusoire de considérer que tous les acteurs peuvent être associés à la prise de décision et aux choix stratégiques, limiter la communication régulière à la seule sphère des décideurs publics et privés est inopérant ; des démarches innovantes associant industriel, élus et public sont attendues. Le groupe a également interrogé la possibilité, en amont du plan de prévention des risques technologiques (PPRT), de rendre publiques les discussions entre industriels et installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sur le coût « économiquement acceptable » de nouvelles mesures de prévention et de protection.

⁸Précisons que certains membres du Groupe d'échange n'ont pas reconnu d'intérêt particulier à traiter de ce concept.

Quel impact de l'évolution du contexte ?

6

10

Question

LES conditions pour s'accorder mutuellement sur la cohabitation avec les industries à risques seront largement dépendantes du contexte. Comment faire vivre le compromis en anticipant les évolutions socio-économiques, les variations dans la réception sociale des différents types de risques en lien ou non avec des événements accidentels, *etc.* ? Se pencher un peu sur le passé permet d'apprécier la sensibilité potentielle d'un futur accord aux mutations de notre société. Au cours des deux derniers siècles, l'industrialisation a connu un développement spectaculaire, créant des liens très forts entre les territoires et les industries sur lesquelles reposaient l'essentiel de leur développement économique. Cette industrialisation est allée de pair avec un mouvement d'urbanisation qui a progressivement encerclé les sites au-delà du logement des salariés. La problématique de cohabitation avec l'industrie à risques s'est faite jour via les nuisances engendrées et notamment les odeurs. Elle s'est amplifiée du fait que les riverains, étant de moins en moins salariés des usines près desquelles ils vivent en sont moins directement dépendants économiquement. Les bassins industriels sont appelés à connaître d'autres mutations, de distribution géographique de leurs activités (potentiellement liées à l'application effective

des plans de prévention des risques technologiques [PPRT] entre autres) ainsi, que, et cela y est lié, de population. Comment rendre l'accord établi entre les parties prenantes potentiellement robuste à ces changements ?

Les clauses d'un accord sur les risques industriels seront définies en fonction du niveau de connaissances dont on dispose au moment de son établissement, du degré d'exigence de sécurité que l'on revendique. Ces paramètres étant en évolution permanente, comment concevoir la démarche dans une dynamique d'amélioration continue ?

À l'heure actuelle, les systèmes sont de plus en plus interconnectés, la gestion de la protection des infrastructures critiques se complexifie. Les causes d'accident seront de plus en plus multifactorielles. Comment prendre en compte, dans la détermination des conditions de l'accord, les effets de couplage de risques a priori indépendants ? Comment intégrer l'émergence de risques systémiques ?

La perception que la société a d'un risque varie, notamment au regard des événements accidentels. Comment travailler cette question de l'amplification ou de l'atténuation des risques perçus, de la mobilisation sociale qui y est plus ou moins liée, du traitement médiatique qui en est fait ?

7

10

LES risques chroniques, les nuisances sont perçus différemment du risque d'accident majeur et plus spontanément évoqués que ce dernier. Les pratiques de gestion de ces deux types de risques sont distinctes (modèles mathématiques pour les analyses de risques probabilistes d'accidents du fait, heureusement, de leur nombre limité ; statistiques pour les risques chroniques). De plus, leur traitement réglementaire fait l'objet d'un « découpage institutionnel ». Si une approche globale de ces deux volets, parfois interdépendants, serait préférable, les risques chroniques présentent toutefois des caractéristiques spécifiques. Comment, en premier lieu, optimiser la mise à jour et la diffusion de l'information ainsi que les possibilités de formation sur ces risques pour toutes les parties prenantes ?

Si chaque entreprise individuellement respecte la réglementation nationale, comment tenir compte des émissions cumulées ? Des études cartographiques pilotes englobant les rejets industriels comme ceux liés à d'autres sources sont initiées. La contribution des divers industriels à une pollution chronique commence parfois à être négociée. Un suivi de l'existant polluant et un seuil de pollution « autorisé » par zone sont-ils envisageables ? Comment, afin de soumettre l'implantation de nouvelles installations à un effort collectif, favoriser les pratiques de concertation visant un compromis élargi à toutes les parties prenantes ?

Un volet sanitaire est intégré à l'étude d'impact et des études d'impact de zone sont par-

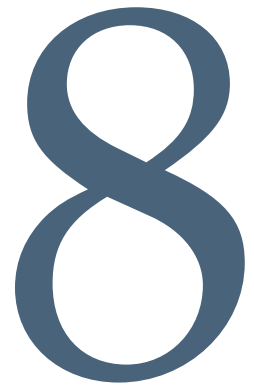
Comment intégrer les spécificités liées aux risques chroniques ?

fois réalisées. Cependant, leurs résultats ne donnent pas d'indication fiable sur la santé des populations. Comment favoriser l'obtention de telles données, rendue délicate par l'absence d'information précise sur l'état de santé initial, l'influence de multiples paramètres et de leur combinaison, mais aussi par les difficultés de coordination des différents acteurs ?

Maladies professionnelles et atteintes à la santé des populations se déclarent souvent tardivement, pouvant rendre le lien causal avec l'exposition difficile à établir. De plus, porter un jugement sur le passé avec les connaissances actuelles peut créer des tensions souvent coûteuses. Comment intégrer l'évolution des connaissances et des réglementations ? Les risques chroniques sont donc d'autant plus difficiles à appréhender qu'ils sont teintés d'incertitude à long terme, la toxicologie expérimentale ne disposant pas d'un potentiel d'étude suffisant et l'efficacité de la prévention étant parfois mise en doute. Une autre question sensible concerne la responsabilité de l'industriel qui peut-être aura cessé sa production au moment où des effets négatifs pourraient apparaître.

Enfin, la non-flexibilité de nombre de processus de production peut faire craindre des risques pour l'emploi, dès que les niveaux d'exposition maxima sont réduits. Comment anticiper sur une réglementation sensible aux représentations, à la pression médiatique et à l'avancée scientifique dans le domaine ?

Quelles interactions avec les accords internes à l'industrie à risques ?



10

LES salariés sont les premières victimes en cas d'accident industriel. Les organisations syndicales étant ancrées à la fois dans le territoire et dans l'usine, les instances de concertation et de dialogue social en place ont un rôle primordial dans la cohabitation entre l'industrie à risques et son environnement. La confiance viendrait en partie du rapport avec la parole des salariés, assurant la continuité entre l'usine et son territoire.

La difficulté de l'articulation entre la sécurité et les autres enjeux ne peut être occultée. La sécurité est un thème récurrent lors de restructurations, et, réciproquement, un accident entraînera souvent une réaction spécifique des organisations syndicales. Comment caractériser ce lien implicite entre climat social et sécurité ? Une bonne dynamique de culture sécurité dans l'entreprise fera des représentants des salariés des ambassadeurs plus efficaces de cette culture à l'extérieur. Comment, dans un contexte socio-économique parfois difficile, promouvoir l'implication des salariés nécessaire à une bonne prise en compte des facteurs humains et organisationnels de la sécurité ? En outre, les relations professionnelles sont logiquement très centrées sur la sécurité au poste de travail. Quelles clés pour une meilleure appropriation par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) de la gestion des risques d'accident majeur ?

En interne, la prise en charge du risque est de fait « négociée » de longue date. Pour contribuer à l'amélioration de la sécurité, les sala-

riés et leurs représentants disposent, outre la réglementation, de leviers relevant davantage d'une dynamique contractuelle. Des accords de groupe, de branche, placent la sécurité au cœur des enjeux de responsabilité sociale de l'entreprise, vis-à-vis des salariés, clients et fournisseurs, mais aussi au regard des exigences de la société civile. Si historiquement la légitimité de l'emploi, de la taxe professionnelle tendait à confiner les risques industriels à l'intérieur de l'usine, certaines tensions s'expriment désormais publiquement. On ne peut plus considérer les relations professionnelles sans tenir compte de l'espace public, sans les replacer dans le contexte territorial et socio-économique de l'entreprise. Comment cependant s'adapter à la multiplication des interlocuteurs potentiels ?

L'influence de la société civile sur les organisations syndicales peut exercer une pression génératrice de changements favorables. Elle s'observe lorsque ces dernières prônent l'anticipation de l'évolution « inéluctable » de certaines productions, inscrivant leur analyse dans une logique de développement durable qui intègre aussi la gestion des emplois à terme. Pourrait-on imaginer inviter au CHSCT des représentants des riverains des sites à risques, d'associations de défense de l'environnement qui y apporteraient un regard différent ? Pourrait-on envisager d'élargir la participation des CHSCT au comité local d'information et de concertation (Clic) ? Comment appréhender l'impact du « dedans » sur le « dehors » et vice et versa ?

9

10

Comment évolue la notion de responsabilité ?

EN cas d'accident, l'exploitant est juridiquement responsable, ce qui n'entraîne pas forcément sa culpabilité. Pourrait-on imaginer, au-delà de la mobilisation du secteur des assurances, d'autres modes de dédommagements ? L'État peut-il autoriser une activité non assurable à la hauteur des préjudices possibles ?

Pour un compromis collectif sur les industries à risques, au-delà de l'exploitant, quels acteurs sont concernés par l'engagement de leurs propres responsabilités ? Les collectivités et les maires en particulier, au travers des plans de prévention des risques naturels (PPRN) et technologiques (PPRT), ont un devoir d'information et de protection de la population face aux risques majeurs. Suite à un sinistre, les élus locaux peuvent voir leur responsabilité civile mais aussi pénale, engagée (uniquement en cas d'infraction aux dispositions de l'article L 221-6 du Code Pénal : faute par maladresse, imprudence, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence). Qu'en est-il de la responsabilité de l'État et de ses services qui prescrivent et approuvent les plans de prévention des

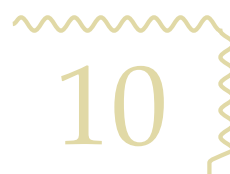
risques et sous le contrôle desquels l'industriel réalise l'étude de dangers ?

Avec la judiciarisation de la vie publique, l'injonction de désignation d'un coupable, le concept de responsabilité partagée peut-il vraiment avoir un sens ? Peut-on travailler l'écart entre sphères technico-administrative et judiciaire en termes de définition et de partage des responsabilités ?

Les risques associés aux nouvelles technologies sont le plus souvent teintés d'incertitude. Comment engager une démarche éthique, intégrer le plus en amont possible les aspects sociétaux pour une recherche et une innovation responsables ? Quelle application effective du principe constitutionnel de précaution ? Quelle responsabilité pour l'industriel au regard de l'état des connaissances au moment où débute une activité ? Comment considérer le « délit d'ignorance », stipulant que l'on doit être au fait des connaissances scientifiques actuelles ? À l'inverse, peut-on ne pas mettre en œuvre des dispositifs innovants devant améliorer la sécurité même s'il on n'en possède pas de retour d'expérience ?

Quelle place, quel rôle pour l'État ?

10



SELON Georges Burdeau : « Dans une société où la complexité se traduit inévitablement par des tensions internes, l'État apparaît comme la seule force capable de faire de l'ordre avec du mouvement. Il est le seul à même d'imposer son arbitrage dans la concurrence des pouvoirs de faits [L'État Arbitre, Encyclopedia Universalis] ».

Au regard des enjeux liés à la présence des industries à risques sur les territoires, quelle place pour l'État ? Peut-il et doit-il être le chef d'orchestre de la négociation du contrat social ? En est-il acteur ou bien arbitre ?

L'État, dans sa fonction régaliennne est un acteur incontournable garant de l'intérêt général sur le long terme, répondant de la sécurité des populations par la prescription et le contrôle des normes et des procédures déclinées des dispositions législatives. Le pouvoir judiciaire peut cadrer voire rejeter une déclinaison abusive ou illégale. L'État a aussi pour mission de mettre en œuvre les décisions de l'exécutif. Il apparaît ainsi sur la scène du débat public dans différents rôles. Localement, il est personnalisé par le Préfet, qui anime, exécute, prescrit, contrôle, approuve et saisit la justice pour les actes litigieux. La direction opérationnelle est assurée par les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) qui endossent à la fois le rôle de prescripteur et de contrô-

leur des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Ce sont également elles qui, par délégation du Préfet, assurent presque toujours la régulation des débats dans les instances de concertation.

La place de l'État est-elle bien définie et positionnée dans une République décentralisée, telle que le proclame la Constitution dans son article premier ? Comment clarifier les relations entre les services de l'État ? L'État est-il le seul à avoir la légitimité pour assurer tous les rôles ? Un transfert partiel de compétences à des pouvoirs locaux décentralisés serait-il plus efficace et plus démocratique ? La confiance des populations et la cohabitation avec les industries à risques gagneraient-elles à s'appuyer sur un débat public où l'État ne serait pas le maître d'œuvre ?

Les commissions locales d'information autour des sites nucléaires (Cli), dont la présidence et l'animation sont confiées au Président du Conseil général sont-elles un modèle pertinent d'un partage des rôles entre l'État et les pouvoirs délocalisés ? La Région dans sa compétence de développement économique et certains établissements publics de coopération communale dans leur savoir-faire d'aménagement des bassins de vie ne sont-ils pas des creusets d'une démocratie moderne avec un concert à plusieurs voix ?

Reproduction de ce document

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

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



Vous pouvez télécharger ce document (et d'autres versions des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*) au format PDF depuis le site web de l'Icsi.



Institut pour une culture de sécurité industrielle

Association de loi 1901

<http://www.icsi-eu.org/>

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

Téléphone : +33 (0) 534 32 32 00
Fax : +33 (0) 534 32 32 01
Courriel : contact@icsi-eu.org



6 ALLÉE EMILE MONSO
ZAC DU PALAYS - BP 34038
31029 TOULOUSE CEDEX 4
www.icsi-eu.org

ISSN 2100-3874