

LES CAHIERS

2010-07

DE LA SÉCURITÉ INDUSTRIELLE

LA CONCERTATION

LES RISQUES ET
POLLUTIONS
INDUSTRIELS SUR LE
TERRITOIRE
DUNKERQUOIS :

DES PERCEPTIONS
À LA CONCERTATION

COLLECTIF
IRÉNÉE ZWARTEROOK

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 pour ambitions de :

- ▷ contribuer à l'amélioration de la sécurité dans les entreprises industrielles de toutes tailles, de tous secteurs d'activité ;
- ▷ 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 ;
- ▷ favoriser l'acculturation de l'ensemble des acteurs de la société aux problèmes des risques et de la sécurité.

Pour atteindre ces objectifs, la Fondation 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.

Les travaux présentés dans ce rapport sont issus d'un projet de recherche financé par la FonCSI. Éric Marsden, en accord avec les auteurs, a coordonné l'organisation rédactionnelle de ce document. Les propos tenus ici n'engagent cependant que leurs auteurs.

Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle

Fondation de recherche, reconnue d'utilité publique

<https://www.FonCSI.org/>

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

Twitter : @LaFonCSI
Courriel : contact@FonCSI.org

Title Industrial risk and pollution in the Dunkerque region: from perceptions to consultation

Keywords industrial risk, perceptions, confidence, consultation, information

Authors Irénée Zwarterook (group of authors)

Publication date July 2010

This document presents the results of a study of the perception of risk and inconveniences caused by industrial activity in the Dunkerque area in northern France. It also includes an analysis of various communication and consultation bodies that discuss these issues. The authors analyze how tension between the risks and the socio-economic benefits of industrial activity are perceived and managed in this area, which has a strong industrial heritage, where various stakeholders are working together to combine industrial development and environmental improvement.

The researchers have questioned inhabitants of Dunkerque on their environment and living conditions, their perception of industrial risks, their knowledge of what to do in case of an emergency, and their level of confidence in various groups in charge of risk management. A questionnaire-based survey was used to collect data which was then analyzed from a sociology viewpoint in order to understand how the perceptions and opinions of residents impact the management of risk at a territorial level.

The researchers also analyzed the extent to which the prevention of risk and pollution can give rise to collective action. Interviews conducted with representatives from industry, from government authorities, NGOs and trade unions allowed a more detailed understanding of what is at stake for different players, their objectives, what motivates their participation and the nature of the results they obtain. The interviews also provide information on the limits of “consultation” activities concerning the management of technological risk.

The study shows that 74% of Dunkerque inhabitants say they are rather or very exposed to industrial risk; this perception of exposure is quite homogeneous over the urban area and is essentially insensitive to social differences. Residents make a distinction between pollution and risk, with the former being perceived more as a nuisance than as an accident precursor. 75% of people interviewed find air quality in the agglomeration to be relatively or very poor; they blame it primarily on industrial activity. Nevertheless, 60% of residents choose the adjective “pleasant” to describe their area. Residents living in a “second ring” around a hazardous site tend to consider themselves to be more exposed to industrial risk than residents living closer to the site. 85% of residents do not modify their travel itineraries to avoid high-risk areas.

80% of Dunkerque residents do not know the meaning of sirens which would warn of a major industrial accident; 44% of them do not know a single safety instruction in case of accident. 67% of residents trust scientists and experts, 75% of them trust environmental NGOs, 77% their local government, 96% trust firefighters. 68% of residents do not trust industry to prevent industrial risk; 54% consider the prevention measures implemented by industry to be inadequate.



About the authors

Irénée Zwarterook is the collective name of a pluridisciplinary group of authors, comprised of Christophe Beaurain, economics, University of Limoges, Julien Bernard, sociology, Université du Littoral Côte d'Opale (ULCO), Iratxe Calvo-Mendieta, economics, ULCO, Hervé Flanquart, sociology, ULCO, Séverine Frère, political science, ULCO, Frédéric Gonthier, sociology, Institut d'Études Politiques de Grenoble, Anne-Peggy Hellequin, geography, ULCO and Antoine Le Blanc, geography, ULCO.



To cite this document

Irénée Zwarterook (2010). *Industrial risk and pollution in the Dunkerque region: from perceptions to consultation*. Number 2010-07 of the *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, Foundation for an Industrial Safety Culture, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). DOI: [10.57071/255dkr](https://doi.org/10.57071/255dkr). Available at foncsi.org/en.

Titre Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la « concertation »

Mots-clefs risque industriel, nuisances industrielles, perceptions, confiance, concertation

Auteurs Collectif Irénée Zwarterook

Date de publication juillet 2010

Ce document présente les résultats d'une étude de la perception des nuisances et risques industriels dans l'agglomération dunkerquoise, ainsi qu'une analyse de la perception et du fonctionnement de différentes structures de concertation consacrées à ces questions. Les auteurs analysent la façon dont les tensions entre risques et bénéfices socio-économiques liés à l'activité industrielle sont ressenties et gérées sur ce territoire fortement industrialisé, où différents acteurs sont engagés dans le projet commun d'articulation du développement industriel et d'amélioration de la qualité environnementale.

Les chercheurs ont interrogé les Dunkerquois sur leur cadre de vie, leur perception des risques industriels, leur connaissance des consignes à appliquer en cas d'accident industriel, et la confiance qu'ils accordent à différents acteurs chargés de la gestion des risques. Ce travail s'appuie sur une enquête par questionnaire qui visait, en produisant de la connaissance sociologique sur ces thématiques, à intégrer l'analyse des perceptions et des opinions des habitants dans la réflexion sur la gestion des risques à l'échelle de leur territoire.

Ensuite, les chercheurs ont analysé comment la prévention et la gestion des risques et des pollutions industriels pouvaient donner lieu à une action concertée. Les entretiens conduits auprès des industriels, élus, représentants de services de l'État, associations, syndicats ont permis d'analyser plus finement les enjeux, les objectifs, les résultats, les motivations des différents acteurs mais aussi les limites de la « concertation ».

L'étude indique que 74% des Dunkerquois se déclarent plutôt ou très exposés au risque industriel; ce sentiment d'exposition est homogène sur l'agglomération et très peu différencié socialement. Les habitants différencient pollution et risque; la pollution est davantage perçue comme une nuisance que comme le signe d'un potentiel incident. 75% des personnes interrogées jugent la qualité de l'air dans l'agglomération plutôt ou très mauvaise; ils imputent très majoritairement ce fait à l'activité industrielle. Néanmoins, 60% des Dunkerquois choisissent l'adjectif « agréable » pour décrire leur environnement. Les habitants situés « en deuxième ligne » par rapport aux sites des usines Seveso ont tendance à se déclarer plus exposés au risque industriel que les habitants situés « en première ligne ». 85% des habitants ne modifient pas leur trajet à cause du risque d'accident industriel.

80% des Dunkerquois ne connaissent pas la signification des coups de sirène annonçant un accident industriel majeur; ils sont 44% à ne connaître aucune consigne de sécurité en cas d'accident industriel majeur. 67% des habitants font confiance aux scientifiques et aux experts, 75% aux associations environnementalistes, 77% à leur mairie, 96% aux pompiers. 68% des habitants ne font pas confiance aux industriels pour prévenir le risque industriel; 54% d'entre-eux jugent les mesures de prévention mises en place par les industriels insuffisantes.



À propos des auteurs

Irénée Zwarterook est un collectif de chercheurs, composé de Christophe Beaurain, économiste, Université de Limoges, Julien Bernard, sociologue, Université du Littoral Côte d'Opale (ULCO), Iratxe Calvo-Mendieta, économiste, ULCO, Hervé Flanquart, sociologue, ULCO, Séverine Frère, politologue, ULCO, Frédéric Gonthier, sociologue, Institut d'Études Politiques de Grenoble, Anne-Peggy Hellequin, géographe, ULCO et Antoine Le Blanc, géographe, ULCO.



Pour citer ce document

Irénée Zwarterook (2010). *Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la « concertation »*. Numéro 2010-07 des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France (ISSN 2100-3874). DOI : 10.57071/255dkr. Disponible à l'adresse foncsi.org/fr.

Avant-propos

Lors de son appel à propositions de recherche de 2006, la FonCSI a sollicité des propositions de recherche portant sur les « modes d'arbitrage entre recherche de sécurité et exigences économiques, juridiques ou sociétales », visant à mieux comprendre la manière dont sont construits ces accords et compromis, ainsi que la manière dont ils évoluent dans le temps. Ces arbitrages entre différentes « dimensions » de performance (en termes de sécurité, de capacités de production, de niveau d'impact environnemental, de niveau d'emploi) sont souvent complexes, impliquant de multiples acteurs ayant des intérêts parfois divergents. La manière de discuter ces compromis est fonction de l'histoire des sites industriels concernés, de leur lien avec le territoire sur lequel ils sont implantés, de l'existence de lieux de débat et de concertation concernant les questions de risques et pollutions industriels.

L'un des projets retenus pour financement par la FonCSI, porté par une équipe multidisciplinaire de chercheurs de l'Université du Littoral Côte d'Opale, visait à comprendre comment différentes catégories de parties prenantes (riverains, élus, industriels, agents de l'État chargés de contrôler l'activité industrielle) percevaient les usines sur leur territoire, et à analyser la manière dont cette perception influait sur leur comportement au jour le jour, sur leurs attitudes vis-à-vis de la gestion de la sécurité industrielle. Le terrain d'étude était l'agglomération dunkerquoise, territoire avec une forte culture industrielle où les chercheurs souhaitaient mettre en évidence « l'existence d'une volonté collective de construire une démarche commune répondant aux préoccupations exprimées par les différents acteurs ».

Les chercheurs ont conduit une enquête par porte-à-porte (à notre connaissance, il s'agit de la plus grande enquête ayant été conduite sur un territoire en France sur des questions liées à la sécurité industrielle), qui nous renseigne sur la manière dont sont perçus les nuisances et les risques industriels par les habitants de cette agglomération, ainsi que sur leur connaissance des consignes à conduire en cas d'accident et la confiance qu'ils accordent à différents acteurs impliqués dans la gestion du risque et les plans d'urgence.

Ils ont ensuite analysé le fonctionnement des trois principales structures d'information et de concertation sur les risques fonctionnant sur ce territoire, le CLI (dispositif le plus ancien, concernant l'activité de la centrale nucléaire de Gravelines), le SPPPI (structure partenariale permettant de débattre les questions de nuisances et de risques industriels) et le CLIC (instance administrative créée suite à la loi Bachelot-Narquin de 2005). Ils ont interrogé les participants sur leurs motivations à participer à ces instances, leurs avis sur les freins à l'établissement d'un accord collectif sur l'avenir de l'activité industrielle sur le territoire, sur le degré de représentativité et de transparence des débats.

Éric Marsden, le 22 juillet 2010
FonCSI

Table des matières

Avant-propos	vii
Introduction	1
1 Éléments de contexte socioéconomique : la gestion territoriale du risque industriel dans l'agglomération dunkerquoise	11
1.1 L'émergence d'un projet collectif de concilier le développement industriel et la qualité environnementale	11
1.2 Un enjeu majeur sur le territoire : l'amélioration de la qualité de l'air	18
1.3 Une appropriation par les acteurs locaux des problématiques industrielles et environnementales	24
2 Synthèse générale des résultats	27
2.1 Perceptions et représentations sociales des risques et des nuisances	27
2.2 Un fort sentiment de vulnérabilité	31
2.3 Risques sensibles et non perçus : la pollution de l'air et les problèmes environnementaux pour les habitants	32
2.4 De l'espace-temps quotidien : les « territoires du risque »	47
2.5 Euphémisation des risques en « première ligne » et maximisation en « deuxième ligne »	50
2.6 Nuisibles et nécessaires : une relation ambivalente avec les usines	55
3 De la perception à l'action	57
3.1 Signalement, connaissance des consignes et comportements en cas d'incident ou d'accident	57
3.2 Confiance et défiance envers les gestionnaires du risque	64
3.3 L'information sur les risques	73
3.4 Entre méconnaissance et délégation des responsabilités, la nécessité de développer l'information	81
4 La concertation en question	83
4.1 De la nécessité de la concertation aux problèmes de compréhension mutuelle	84
4.2 Les trois plus une figures de l'habitant face aux nuisances et dangers de l'industrie dunkerquoise	91
4.3 Les élus au sein des structures de concertation	103
4.4 La concertation : nécessaire, mais peut mieux faire	113
5 Conclusions	115
5.1 Vers une compréhension des temporalités des acteurs	117
5.2 Le risque industriel comme construction sociale et objet scientifique	119
5.3 Vers une démocratisation de la gestion des risques industriels?	121
A Annexe 1	125
Bibliographie	127

Introduction

La question des tensions entre recherche de sécurité et exigences économiques, juridiques et sociales

Cette recherche¹, initialement intitulée *De la perception individuelle des risques industriels à l'action collective en faveur de la sécurité industrielle : une approche territoriale*, s'inscrit dans le cadre d'un appel à proposition de la FonCSI portant sur les *Modes d'arbitrage entre recherche de sécurité et exigences économiques, juridiques et sociales*. La question des risques industriels, et, en corollaire, celle de la sécurité industrielle, semblent en effet particulièrement propices à ce questionnement.

L'activité industrielle, la production et/ou la transformation de matières premières en produits finis ou semi-finis, s'accompagne de risques et nuisances, en fonction des produits qu'elle traite (incendie, explosion, ou émission de nuage toxique, pour ne citer que les plus connus). Ces risques sont perçus, pensés et analysés par les industriels, qui cherchent à les réduire, et par les populations environnantes, qui n'ignorent pas qu'un accident peut avoir de graves conséquences sur leur vie ou leur santé. La recherche de la sécurité semble donc faire l'objet d'un consensus : si les premiers exposés à ces risques sont les salariés des entreprises eux-mêmes, on sait qu'en cas d'accident industriel majeur, des conséquences irréversibles peuvent largement dépasser le cadre de ces usines ; les accidents de Seveso (1976), Bhopal (1984), Tchernobyl (1986) ou Toulouse (2001), de triste mémoire, soulignent le caractère fondamental de la sécurité industrielle.

De la même manière, le problème des pollutions d'origine industrielle se pose au regard des conséquences sociales, écologiques et économiques du changement climatique², des impacts sanitaires de la dégradation de l'environnement (eau, air, alimentation, etc.) ou encore des nuisances quotidiennes subies par les populations riveraines (bruits, odeurs, etc.).

La question des tensions entre sécurité industrielle et contraintes économiques, sociales et juridiques se pose donc à plusieurs niveaux.

Cette tension est d'abord le fait des entreprises. Soumises à la fois aux lois de la concurrence, aux pressions de l'opinion publique et à la réglementation en matière de sécurité, elles doivent assurer une production rentable compte tenu de ces contraintes limitant leurs marges de manœuvre.

Elle concerne ensuite les habitants et les élus locaux. Tout se passe comme si ces acteurs acceptaient le risque dans la mesure où il s'accompagne d'avantages (emploi, taxe professionnelle). Le risque serait une sorte de « coût à payer » contrebalancé par les bénéfices socioéconomiques de la présence des industries dans la région. L'un dans l'autre, le risque et les pollutions industrielles apparaissent profondément ancrées dans le quotidien des Dunkerquois.

La tension sécurité / contraintes relève encore des pouvoirs publics et des services de l'État, en particulier pour l'administration chargée de l'inspection des installations classées, des éventuelles sanctions en cas de manquement à la sécurité ou de non-respect des normes, ou de la concertation autour de la prévention et la gestion des risques industriels (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement). Cette tension devient plus fondamentalement une question sociétale et politique dans la mesure où la régulation des activités industrielles relève d'un choix de société. Se pose en effet le problème de la définition des critères à partir desquels le risque, la pollution ou les nuisances peuvent être jugés comme

¹ Cette recherche a reçu le soutien de la FonCSI et de l'IRENI (Institut de Recherche en Environnement Industriel).

² Les rejets de gaz carbonique dans l'atmosphère contribuant à creuser le trou de la couche d'ozone accentuent l'effet de serre et donc le réchauffement climatique. Les conséquences notamment économiques et sociales du réchauffement climatique font l'objet d'évaluations scientifiques. cf. par exemple les rapports du GIEC / IPCC à l'échelle internationale (URL : http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf), ou le rapport de l'ONERC pour l'échelle nationale .

« acceptables ». Des visions contrastées peuvent s'affronter, en particulier au sujet de la place de l'industrie dans la société de demain³.

Enfin, cette tension se pose au niveau territorial, et avec une acuité plus forte dans les régions fortement industrialisées. **C'est cette échelle territoriale que nous avons privilégiée dans cette recherche. Le terrain d'étude est l'agglomération dunkerquoise, un territoire où se côtoient plusieurs industries classées Seveso, et où différents acteurs sont engagés dans un projet commun d'articulation du développement industriel et d'amélioration de la qualité environnementale.**

Ce terrain apparaît tout à fait heuristique pour étudier les tensions sécurité / contraintes, puisque **les différents acteurs impliqués dans ce mouvement commun vers le « développement durable » doivent à la fois composer avec leurs propres arbitrages et avec ceux des autres parties prenantes.** Historiquement liée à son port, et, plus récemment, à ses usines, l'agglomération dunkerquoise se présente comme un objet d'étude permettant de comprendre les mécanismes de conciliation de l'aménagement industriel avec les problématiques de l'environnement industriel (cf. chapitre 1).

La problématique d'une territorialisation de la gestion des risques industriels

Le périmètre de l'objet d'étude, ainsi que la problématique des tentatives de conciliation à l'échelle territoriale du développement industriel et de la préservation de l'environnement, nous ont amenés à organiser notre travail de recherche en deux étapes.

D'abord, il s'est agi d'interroger les Dunkerquois sur leur environnement, leur cadre de vie et leur perception du ou des risque(s) industriel(s). Cette première étape a donné lieu à une enquête par questionnaire, qui avait pour fonction, en produisant de la connaissance sociologique sur ces thématiques, d'intégrer l'analyse des perceptions et des opinions des habitants dans la réflexion sur la gestion des risques à l'échelle de leur territoire.

Ensuite, nous avons voulu comprendre comment la prévention et la gestion des risques et des pollutions industriels pouvaient donner lieu à une action concertée. Pour cela, au cours d'une phase d'enquête par entretiens, nous avons interrogé différents acteurs impliqués dans les structures de concertation consacrées à ces questions. Ces entretiens auprès des principales parties prenantes (industriels, élus, représentants de services de l'État, associations, syndicats) ont permis, en diversifiant les points de vue, d'analyser plus finement les enjeux, les objectifs, les résultats mais aussi les limites de la « concertation ».

Ces deux aspects de notre recherche se justifient par le fait qu'apparaît un phénomène de « territorialisation » de la gestion des risques industriels sur le territoire dunkerquois. L'imbrication du tissu industriel dans le tissu urbain, la forte présence d'habitants de l'agglomération parmi les salariés des industries, ou la création d'un Comité local d'information et de concertation (CLIC) pour l'ensemble des usines classées Seveso dans le Dunkerquois (alors que la loi⁴ prévoit un CLIC par site classé) montrent la nécessité de penser la prévention et la gestion des risques industriels au niveau territorial. On peut préciser toutefois ce phénomène de territorialisation en distinguant deux moments de sa construction. Ces deux moments renvoient aux deux étapes constitutives de notre recherche.

Le premier moment important de cette territorialisation est celui de la constitution de la perception individuelle du risque, dans laquelle la dimension spatiale, quoique non exclusive, paraît essentielle. En d'autres termes, la territorialisation de la gestion des risques industriels peut se justifier par le fait que le facteur spatial, défini notamment par le lieu d'habitation et la distance (réelle et perçue) aux usines, détermine, au moins partiellement, les perceptions individuelles des risques. Ces phénomènes spatialisés engendrent, à différentes échelles, des dynamiques de perception, d'appropriation de l'espace, d'aménagement.

La gestion des risques au plan territorial et collectif se devrait, de ce point de vue, de prendre appui sur cette dimension. De plus, l'acceptation du risque par les riverains, leur perception de

³ Pour schématiser, s'opposent l'idée que l'activité industrielle est indispensable à un modèle de développement basé sur la croissance économique et l'exploitation des ressources naturelles, qui a apporté un « progrès » aux populations (électricité, chauffage, moyens de transport, électronique, etc.), à l'idée selon laquelle l'activité industrielle génère des risques et des effets secondaires préjudiciables pour les Hommes et les sociétés à plus ou moins long terme.

⁴ Loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages ; décret n°2005-82 du 1^{er} février 2005 encadrant la mise en place des Comités locaux d'information et de concertation.

la pollution, leur opinion sur la sécurité des sites, leur niveau d'information sur les risques ou sur les conduites à tenir en cas d'accident, leur confiance envers les gestionnaires du risque, ou encore leurs attentes envers les politiques, forment autant de questions qui s'inscrivent dans la problématique de la construction d'une action collective en faveur de la sécurité industrielle. La gestion du risque au plan collectif et territorial, si elle conserve un caractère technocratique appuyé, ne semble donc pas pouvoir se substituer à des actions tournées vers les individus, définies en fonction de l'analyse des réponses de ces derniers.

Le deuxième moment de la territorialisation renvoie à la confrontation des représentations sociales du risque. L'analyse des entretiens menés auprès des acteurs impliqués dans les structures de concertation a en effet montré la présence de types de discours très différenciés selon les positions sociales, les intérêts, les valeurs et les marges de manœuvre des interlocuteurs. Nous retrouvons là, au cœur même de la concertation, la question de la tension entre recherche de sécurité et exigences économiques, juridiques et sociales. Un conflit entre différentes façons de juger des risques et des pollutions semble s'exprimer, et, par voie de conséquence, mettre parfois en doute la légitimité des différents acteurs à faire valoir leurs points de vue⁵. Notre hypothèse est que cette confrontation de représentations n'exprime pas tant un hiatus entre « experts » et « profanes » que la coexistence de différentes rationalités. En ce sens, **le mouvement de territorialisation de la gestion des risques industriels s'exprimerait par l'orchestration, pas toujours pacifiée, de ces différentes rationalités**, et par la nécessité, proclamée par la plupart des interviewés, de maintenir le dialogue pour construire des angles de vue communs, en vue d'une action collective efficace.

La perception du risque industriel, une enquête par questionnaire auprès des Dunkerquois

Afin de mieux connaître la perception des risques par les Dunkerquois⁶, nous avons conduit une enquête par questionnaire, à domicile, auprès d'un échantillon représentatif de la population dunkerquoise de 518 personnes âgées de 18 ans et plus entre le 22 avril et le 10 juillet 2008. Il importe de préciser que la méthodologie employée pour ce questionnaire a permis de produire et donc d'analyser des données quantitatives fiables. L'échantillon a été construit à partir des données du dernier recensement total de la population (RP 99) selon la méthode des quotas en termes de sexe et de catégorie socioprofessionnelle, après stratification par zones de l'agglomération dunkerquoise et pondération appliquée aux strates d'échantillonnage.

Les principaux thèmes et résultats de cette enquête par questionnaire portent globalement sur :

- ▷ **La perception du risque et le quotidien des Dunkerquois** : le sentiment d'exposition aux risques, la hiérarchisation des risques et des problèmes environnementaux, la représentation sociale des usines, la perception de la qualité de l'air, l'influence du facteur spatial sur la perception des risques, le niveau de connaissance et les besoins d'information sur les risques industriels...
- ▷ **L'hypothèse d'un incident ou d'un accident industriel** : la confiance diversement accordée aux gestionnaires du risque, les comportements en cas d'incident ou d'accident, la (mé)connaissance des consignes et leur respect ou non...

En résumé, l'enquête montre que les Dunkerquois se sentent plus exposés au risque industriel que la moyenne de la population française, toutes variables égales par ailleurs. Les risques industriels les plus redoutés sont l'accident nucléaire et la contamination aérienne (nuages toxiques). La qualité de l'air, du reste, apparaît comme le principal problème d'environnement pour les Dunkerquois. La pollution de l'air est présentée comme une nuisance, même si elle est diversement ressentie, et les industriels sont désignés comme les premiers responsables de cette pollution.

⁵ Les différentes « conceptions » du danger semblent en effet jugées par les parties prenantes en fonction de leur contenu mais aussi en fonction du statut et de l'identité des personnes qui les formulent.

⁶ Par facilité d'écriture, dans l'ensemble du document, nous appellerons « Dunkerquois » non les habitants de la ville de Dunkerque mais ceux de l'ensemble des communes composant la communauté urbaine de Dunkerque.

Le sentiment de vulnérabilité ou d'exposition au risque est relativement homogène sur l'ensemble du territoire dunkerquois. Il ne varie que très peu en fonction des déterminants sociologiques traditionnels : la classe sociale, l'âge ou le genre. Seul un triage plus fin des données montre une variable intéressante : le lieu d'habitation. On observe en effet que ce ne sont pas les habitants vivant au plus près des zones à risque qui se déclarent le plus souvent « exposés », mais les habitants de la « deuxième couronne ». Ce phénomène traduit une **euphémisation des risques** en « première ligne » et peut se comprendre comme une économie cognitive ou psychologique consistant à ne pas vouloir, ou pouvoir, vivre dans l'angoisse permanente que n'arrive un accident industriel. Cette euphémisation peut conduire à une « *rhétorique de dénégation du risque* » [Coanus et al. 2007] très efficace, notamment, chez les salariés des usines qui se méfient du risque mais s'en accommodent en faisant l'économie de la peur [Moulinié 2004] et en présentant leur travail face au risque comme un élément de valorisation.

Ce ne sont pas les habitants vivant au plus près des zones à risque qui se sentent les plus exposées au risque, mais les habitants de « deuxième couronne »

L'analyse du facteur spatial a également montré que les deux zones désignées comme les plus à risque sont la commune de Gravelines (où se situe la plus importante centrale nucléaire d'Europe) et la zone industrialo-portuaire. Plus étonnant, les Dunkerquois ont tendance à ne pas citer leur propre zone de résidence comme zone « la plus dangereuse ». D'une manière générale, les Dunkerquois déclarent apprécier leur quartier, ne pas modifier leurs comportements (leurs déplacements par exemple) en fonction de l'emplacement des usines ou des sources de pollution, et, finalement, ont tendance à considérer que « c'est pire ailleurs », ce qui peut traduire là-aussi une euphémisation ou une banalisation du risque, en corollaire d'un certain fatalisme, très présent dans les *verbatim* recueillis au moment de la passation du questionnaire.

On voit donc que les Dunkerquois ont largement intégré à leur quotidien la présence des usines. Les habitants déclarent, par exemple, souvent discuter de la qualité de l'air avec leur entourage ou dans leurs interactions sociales ordinaires. Mais si les usines semblent faire partie du « paysage » des Dunkerquois, elles n'en souffrent pas moins d'une représentation sociale relativement négative, ou, en tout cas, fort ambivalente. Les industries sont tout à la fois nuisibles à la santé et à l'environnement et source d'emplois et productrices de richesse, les fréquences cumulées des réponses à ces items étant très proches.

Pour gérer les risques industriels, les Dunkerquois font davantage confiance aux pompiers et forces de police qu'aux industriels eux-mêmes

Par ailleurs, les industriels n'inspirent qu'une faible confiance aux Dunkerquois par rapport à la prévention et à la gestion des risques industriels : les seconds sont une majorité à n'avoir « plutôt pas confiance » ou « pas confiance du tout » aux premiers, et à considérer que les mesures de prévention des risques prévues par les industriels sont « insuffisantes ». Pour gérer le risque industriel, les Dunkerquois déclarent davantage reporter leur confiance sur des acteurs de proximité (pompiers, police ou gendarmerie, collectivités territoriales, mairie, sous-préfecture) que sur les industriels eux-mêmes.

La relative défiance des Dunkerquois envers les industriels amène à se questionner sur le rôle des pouvoirs publics et des instances de concertation et d'information. Et ce d'autant plus que l'enquête montre une certaine méconnaissance des consignes à appliquer en cas d'alerte, une tendance à la désobéissance dans certains cas, et une quasi-ignorance de l'existence des structures de concertation autour de la prévention des risques et pollutions industrielles. L'information sur les risques industriels, notamment développée par les industriels en collaboration avec le Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI), mais aussi par les élus et les associations de riverains ou de défense de l'environnement, par divers canaux, ne paraît pas suffisante. 50% des Dunkerquois ne se souviennent pas avoir déjà été informés sur les risques industriels, 70% plaident pour une diversification des canaux d'information (télévision, courriers, réunions publiques) et 75% souhaiteraient recevoir des brochures d'information une ou deux fois par an. Cependant, les structures d'information et de concertation, quand elles sont connues, inspirent confiance. Et l'information, pour ceux qui déclarent en avoir reçu ou en recevoir, est appréciée pour sa clarté et sa fiabilité... même quand elle provient des industriels.

De la question sensible à la question en débat, le paradoxe de l'engagement citoyen

À la suite de ces constats factuels, nous nous sommes demandés s'il n'existait pas, au sujet des habitants, une sorte de paradoxe entre, d'un côté, l'expression d'un fort sentiment de vulnérabilité et, de l'autre, une faible connaissance des structures d'information et de concertation⁷, et donc une faible implication dans celles-ci.

L'hypothèse d'un certain fatalisme peut être avancée pour expliquer le faible engagement des riverains dans l'arène publique autour de ces questions. Ce « fatalisme » s'expliquerait par une accoutumance aux risques et aux pollutions, conduisant à une normalisation de ceux-ci, et s'entreferait sous l'effet d'un sentiment de résignation, une sorte d'intériorisation par les enquêtés de leurs faibles possibilités d'action individuelle et collective. Ce fatalisme, souvent prêté aux classes populaires [Bourdieu 1974], se retrouve pourtant dans toutes les couches de la population. Il est possible qu'il résulte de la complexité technique des débats sur les risques et des compétences formelles mais aussi interactionnelles que la participation aux structures de concertation et d'information nécessite. Dans ce cas, la mobilisation ou l'action collective dépendrait de la quantité et du type de ressources dont disposent les acteurs, ou encore des réflexions qu'ils auraient avant de décider de les mettre en jeu [Olson 1987]. Les individus les plus « dotés » seraient plus disposés à se mobiliser ; les moins dotés, à adopter des comportements de retrait plutôt que de protestation [Hirschman 1995].

Néanmoins, **ni l'hypothèse de l'intériorisation du fatalisme, ni la théorie des ressources, ne suffisent en réalité à totalement expliquer le paradoxe « fort sentiment de vulnérabilité / faible implication des habitants sur la scène publique »**. Le problème tient aussi au fait que le passage d'une question sensible à une question publique n'a rien d'automatique. Il faut d'abord qu'un objet, une question, une situation, acquière le « statut » de « question sensible », qu'il soit socialement désigné comme tel, avant qu'il soit éventuellement mis en débat dans la société et investi politiquement.

À cette fin, **les dispositifs de « sensibilisation » des populations par les « entrepreneurs de cause » peuvent jouer un rôle important**. Ces dispositifs de sensibilisation, assez peu présents sur le terrain dunkerquois, ne cherchent pas seulement à convaincre des populations d'adhérer à une cause ; ils cherchent aussi à les toucher émotionnellement, l'émotion étant considérée comme un possible élément déclencheur de l'engagement militant [Traïni 2009]. Du reste, lorsque des incidents d'importance surviennent dans le Dunkerquois (comme ce fut le cas, par exemple, en 2002, lorsqu'une raffinerie de pétrole a émis une quantité de dioxyde de soufre supérieure à la norme), il semble que les habitants réagissent. On pourrait dès lors penser que **les perceptions, sensations ou émotions que provoquent un pic de pollution ou un incident industriel entraînent une mobilisation collective ponctuelle**, mais que celle-ci ne se cristallise pas dans le temps, n'entraîne pas d'engagement public ou citoyen pérenne dans une association ou dans les structures de concertation et d'information, faute de dispositifs de sensibilisation adéquats.⁸

Dans la première partie de cette étude, concernant la perception des risques et des nuisances, l'analyse socio-spatiale nous a en définitive permis d'approcher au plus près d'un lien entre perceptions individuelles et représentations collectives du risque. **C'est ce passage d'une multiplicité de perceptions ou de sensations à une représentation commune qu'il peut s'agir d'interroger**.

La perception individuelle des risques par les acteurs apparaît en effet comme un élément déterminant dans la mise en œuvre d'une action en direction de la limitation des risques encourus, un préalable à une action collective, indispensable pour aboutir à un changement des comportements économiques à l'origine des risques. Toutefois, pour que le sensible puisse acquérir une dimension publique ou sociale, il importerait que se manifeste dans la population une « mutualisation du perceptible », seule à même de construire une représentation partagée du risque ou une conscience collective, à l'échelle d'un territoire par exemple, en vue d'une action collective. Or le passage perception – représentation ne va pas sans poser problème.

⁷ Près de 50% des personnes interrogées déclarent ne pas connaître la DRIRE (actuellement DREAL) et plus de 85% ne pas connaître le SPPPI Côte d'Opale Flandre (SPPPI-COF).

⁸ Il s'agit là d'une possibilité, non d'une certitude. En d'autres termes, les dispositifs de sensibilisation semblent une condition nécessaire mais non suffisante de l'engagement des habitants dans les problématiques des risques et nuisances industrielles.

Il convient d'abord, en effet, de distinguer deux sens distincts à la notion de perception. Au sens strict, la perception renvoie à l'appréhension d'une chose par les sens ; il n'y a pas de ce point de vue de perception du risque⁹. Mais dans un sens élargi, — le sens employé dans le langage ordinaire — il peut renvoyer à la perception d'une intention, d'une nuance, d'un danger, d'une hostilité par l'intelligence, les souvenirs, les représentations personnelles et collectives... Cette acception du terme correspond à la « relation » au risque, que nous avons essayé de cerner par notre questionnaire auprès des habitants dunkerquois.

Il convient ensuite de définir le stade de la « représentation construite » du risque, et de se demander comment l'on y accède. Le passage à une « représentation sociale du risque » comprendrait, selon nous, la perception du risque en son deuxième sens, sans s'y réduire — nombre d'habitants ne s'intéressant qu'à la marge à la question des risques industriels —, et le travail cognitif des acteurs engagés dans la prévention et la gestion du risque industriel, impliqués, par exemple, dans les structures de concertation et d'information sur les risques industriels. Ce travail cognitif engage en effet une réflexion individuelle et collective sur la base d'informations, d'échanges de points de vue, de débats. Il vise en quelque sorte une objectivation des éléments d'analyse du risque objectif et du risque perçu en vue de s'approprier une réalité extérieure, de s'y ajuster et de la maîtriser [Peretti-Watel 2001], avec l'appui possible des analyses produites par les chercheurs. L'intérêt de la notion de représentation sociale du risque serait double : d'une part, en effet, elle fait ressortir clairement l'importance de la dimension cognitive dans l'émergence d'une action collective, en réponse aux perturbations survenues dans leur environnement ; d'autre part, elle permet de dépasser la question du risque perceptible, à partir d'un travail collectif de réflexion sur les occurrences des risques. Il s'agirait, en ce sens, de produire **une connaissance partagée et construite par les acteurs du risque industriel**.

La concertation en question, une enquête par entretiens

Dans la seconde phase de cette étude, nous avons abordé la territorialisation de la gestion des risques en nous appuyant sur la constitution de structures de concertation offrant un cadre à l'expression des conflits entre les rationalités sous-jacentes aux comportements des différents acteurs, et favorisant la mise en place d'un apprentissage commun en vue de la définition d'une action collective. Le développement des pratiques de concertation renvoie donc à l'objectif d'intégrer les valeurs et les préoccupations de chacun liées à ces risques [Peretti-Watel 2001].

Notre enquête par entretiens montre que **cette intégration des valeurs et des préoccupations de chacun dans la construction d'un projet commun ne va pas de soi**. Le corpus, composé d'entretiens auprès de personnes siégeant dans des structures de concertation (CLI nucléaire de Gravelines, CLIC de Dunkerque, SPPPI Côte d'Opale Flandres), fait montre d'une grande hétérogénéité de discours, en partie dépendante de la position ou du statut des personnes interviewées.

Les entretiens ont été réalisés auprès d'élus locaux (n=4), de représentants de services de l'État (n=4), de représentants d'exploitants (n=5), de syndicalistes (n=4) et de militants associatifs (n=4), soit 21 entretiens, auxquels s'ajoutent trois entretiens exploratoires auprès de personnes intéressées par la question des risques industriels mais non présentes aux structures de concertation.

Tous ces entretiens ont été intégralement retranscrits et forment un document de travail de 655 pages. Devant la quantité d'informations recueillies, nous avons opté pour une analyse systématique par entretien, permettant de les synthétiser un à un autour de grands thèmes et extraits significatifs. Nous avons également souhaité mieux appréhender la manière dont chaque partie prenante considérait son rôle dans les structures de concertation, ainsi que le regard que chacune portait sur les autres partenaires (une méthode dite de « regards croisés »). Enfin, nous nous sommes attardés sur la manière dont les partenaires de la concertation définissaient et jugeaient la « concertation ». En fonction de leurs attentes, les interviewés ont

⁹ Si l'on admet, en effet, que la perception renvoie à « l'appréhension directe d'un objet concret » [Peretti-Watel 2001, p. 199], à une sensation similaire à celle du toucher d'un objet, alors il est difficile effectivement de parler de perception du risque, car celui-ci ne renvoie que très rarement à une réalité tangible. Davantage encore, la perception sociale semble plus difficile à réaliser car elle signifie une perception commune à un grand nombre d'acteurs, dont les sensations, à supposer qu'elles parviennent à se concrétiser, peuvent être sensiblement différentes, objectivables dans certains cas, tout à fait irrationnelles dans d'autres.

pu s'exprimer sur ce qu'ils percevaient comme avantages et comme inconvénients dans les structures de concertation.

Les principaux résultats de cette enquête par entretiens concernent globalement deux points : le caractère délicat de la construction d'une réelle concertation, et, là encore, la fécondité heuristique d'une approche territoriale des structures de concertation.

Pour nombre d'acteurs en effet, les conditions d'une réelle concertation ne sont pas toutes réunies. Les structures de concertation sont perçues comme des dispositifs consultatifs sans pouvoir décisionnel. Ces dispositifs révèlent une technologie mal maîtrisée de la concertation, que ce soit à travers l'expression de discours techniques ou dans leur traduction. Les structures de concertation sont davantage perçues comme des lieux d'écoute et d'information que comme des lieux d'échange et de dialogue. L'organisation même des réunions (trop de présentations, pas assez de temps de parole) est parfois mise en cause.

Plus fondamentalement, l'analyse des regards croisés a permis de mettre en évidence **la confrontation des rationalités** qui sous-tendent les différentes prises de position et les conflits qui en ressortent. Nous pouvons, ici, prendre pour exemple le conflit de rationalités entre les industriels et les associations¹⁰. Les conflits naissant de la prise de conscience des risques, témoignent d'une confrontation parfois brutale entre la rationalité scientifique et la « rationalité sociale » issue de la vie quotidienne [Beck 2001, p. 52]. Ce qui ressort ainsi des débats, c'est l'opposition des systèmes de valeurs auxquels renvoient les différentes rationalités à l'œuvre. D'un côté, on peut souligner les valeurs auxquelles font référence les industriels, qui sont fondamentalement celles renvoyant à la légitimation des activités de production, en tant qu'activités créatrices de richesses et d'emplois pour le territoire. Dans cette logique, la rationalité invoquée par l'industriel pour la gestion des risques industriels est celle d'une rationalité économique standard. Ce système de valeurs et cette rationalité paraissent largement dominants et bénéficient d'une légitimation par la posture d'expert dans laquelle se placent délibérément les industriels. *A contrario*, le système de valeurs invoqué par les représentants des associations ou de la médecine du travail relève d'une logique non-économique attachée essentiellement à la défense de la santé et à la qualité de l'environnement. Dans ce cadre, la rationalité qui s'y rapporte tient davantage de la rationalité en valeur [Weber 1995].

Du fait de ces rationalités différentes, les conflits ne se limitent pas à l'opposition entre ceux qui maîtriseraient la « bonne rationalité » et ceux qui ne la maîtriseraient pas. Pour cette raison, les critères pris en compte dans l'appréhension sociale des risques ne peuvent se limiter à ceux traditionnellement avancés par la science, et doivent aussi intégrer ceux issus de la perception individuelle des risques¹¹. Il ne s'agirait donc pas uniquement, et peut être principalement, au sein de ces structures de concertation, d'aider à la diffusion d'une rationalité unique mal perçue par certains, mais bien de construire collectivement une représentation du risque qui dépasse, tout en les intégrant, les diverses rationalités à l'œuvre. Il conviendrait donc de **relativiser l'annonce faite par les pouvoirs publics d'une révolution pédagogique par la concertation autour des risques industriels**, tant le nouvel entrant (nouveau militant associatif, nouveau syndicaliste, nouvel élu...) peut éprouver des difficultés de compréhension des dossiers à son entrée dans les structures de concertation, et tant l'espace de la concertation se trouve parfois assujéti à un simple « *objectif de communication, celui qui consiste à favoriser l'acceptabilité des risques industriels* » [Nonjon et al. 2007, p. 100].

Les critiques formulées à l'encontre des structures de concertation, en particulier les difficultés de compréhension et de communication, ne doivent pas faire oublier les appréciations positives. C'est ici que nous retrouvons la fécondité heuristique de la territorialisation. La mise en œuvre des structures de concertation et l'analyse de leur fonctionnement nous a permis de « *comprendre en quoi le territoire — en tant que système d'acteurs partageant une histoire, une*

¹⁰ Il s'agit là d'un focus particulier. D'autres rationalités existent, à commencer par celles des acteurs publics (sous-préfectures et préfectures, communautés de communes, DREAL...) qui sont des acteurs essentiels de la gestion des risques industriels.

¹¹ Cette remise en cause du monopole de la rationalité scientifique ne supprime pas les différences de positions entre les individus à l'intérieur des structures de concertation, loin de là, comme en témoigne la propension des experts et des industriels à dénoncer la forte part d'irrationalité dans la perception individuelle du risque [Peretti-Watel 2001]. Ce refus de la critique pourrait laisser penser que des acteurs parviennent à imposer leur vision du monde, souvent en sous-estimant la réalité des risques, ce qui témoigne ainsi de prémisses culturelles propres aux points de vue des scientifiques et des techniciens (refus de la critique, hiérarchie des rationalités). La définition d'une action collective dans la gestion des risques passerait alors nécessairement par l'identification et le dépassement de ces prémisses culturelles.

“culture industrielle” – modèle cette mise en œuvre d’un élément d’une politique nationale » (ibid.).

Plusieurs acteurs des structures de concertation du Dunkerquois se satisfont en effet des vertus de l’interconnaissance, qui permet de travailler plus efficacement avec des partenaires ayant cumulé une série de connaissances sur des dossiers variés, ou de l’« élan commun » qui anime certains partenaires des concertations, en particulier ceux qui ont connu les débuts du SPPPI dans les années 1990. Il faut également souligner que, dans ces conflits, chacun se positionne en tant qu’acteur « apprenant », c’est-à-dire à l’écoute des différentes rationalités exprimées et valeurs défendues. La vertu « pédagogique » des structures de concertation ne doit donc pas être appréciée au regard d’une transmission unilatérale et frontale de savoirs de la part d’« experts » vers des « profanes ». Elle doit également être saisie à travers ces processus d’acceptation réciproque des rationalités à l’œuvre, ces processus d’apprentissage commun en vue de la création d’une connaissance collective, ou à travers les tentatives de faire émerger une rationalité collective associée à une gestion territoriale des risques industriels.

Aussi l’échelle territoriale apparaît-elle ici comme une variable particulièrement pertinente pour comprendre les mécanismes de concertation. Elle permet d’examiner la manière dont les scènes et les procédures participatives s’organisent en référence à des pratiques et à des usages localement situés, notamment du fait des interconnaissances entre les partenaires. Elle permet de comprendre la manière dont des systèmes d’interactions et des logiques d’acteurs locaux peuvent influencer leur mise en place et leur fonctionnement. Elle autorise enfin à souligner toute l’ambivalence des buts poursuivis par les structures d’information et de concertation, partagées entre une intention de participation des acteurs aux processus de décision et une logique gestionnaire d’amélioration de l’efficacité publique et d’accompagnement des politiques de prévention des risques industriels mises en œuvre localement.

Peut-être faut-il voir dans la mise en place de ces structures de concertation l’émergence de représentations sociales des risques, et, partant de là, un travail cognitif de « reconstruction du risque » né d’une action collective contenant les perceptions individuelles ?

La structure du document

Ce document est organisé en quatre chapitres.

Le **premier chapitre** montre principalement comment la gestion territoriale du risque industriel est progressivement devenue un objectif important du projet politique dunkerquois. Porté par divers acteurs, ce projet ne se comprend pas sans un rappel historique (cf. § 1.1). D’abord polarisée autour de son port, l’économie dunkerquoise s’est développée et diversifiée dans les années 1970 en accueillant des industries sur le littoral. Cet espace géographique a été perçu comme stratégique du fait des infrastructures portuaires et ferroviaires existantes et de son emplacement sur la mer du Nord (§ 1.1.1). Ce développement industriel d’après-guerre a ensuite fait l’objet d’une réflexion concernant l’aménagement du territoire (§ 1.1.2). Il s’est agi, en effet, de tenter de concilier le développement industriel avec une recherche de qualité de vie pour les habitants. Cette recherche de qualité de vie intègre notamment la prévention des risques technologiques mais aussi la recherche d’une qualité environnementale (cf. § 1.2), dont la dynamique collective visant l’amélioration de la qualité de l’air — dynamique s’étalant nécessairement dans le temps (§ 1.2.1) — fournit un bon exemple. La mise en place d’un réseau de surveillance de la qualité de l’air (§ 1.2.1) ou la création d’un dispositif de concertation pour la prévention des pollutions industrielles (§ 1.2.2) illustrent, entre autres projets menés à bien, la volonté de concilier qualité environnementale et maîtrise du développement économique (une définition minimale du « développement durable », qui comprend aussi la dimension sociale) sur le territoire dunkerquois. Cette première partie apporte ainsi les éléments concrets permettant de comprendre la philosophie soutenant la gestion territoriale du risque industriel sur ce territoire fortement industrialisé.

Le **second chapitre** aborde comment les Dunkerquois perçoivent et hiérarchisent les risques auxquels ils s’estiment soumis, en distinguant d’une part les risques technologiques et les risques sociaux (qui peuvent s’imbriquer), et d’autre part les risques clairement identifiables dans le temps et particulièrement dangereux (accidents ou incidents industriels majeurs) et les risques plus chroniques ou diffus pouvant toucher l’environnement et/ou la santé des populations (§ 2.1). Dans ces risques diffus, la pollution de l’air est considérée comme principal

problème par les habitants, qui sont aussi une majorité à penser que les industries en sont le principal responsable; nous consacrerons une sous-partie à ce problème (§ 2.3.1). D'une manière transversale et constante, nous avons voulu savoir si des caractéristiques sociodémographiques impactaient la perception qu'ont les Dunkerquois des risques et pollutions industrielles. Nous verrons que, plus que les caractéristiques sociales, c'est le facteur spatial qui semble jouer à plein, les différentes zones d'habitation n'étant pas perçues et vécues comme des « territoires du risque » équivalents; nous verrons ainsi comment s'organise l'espace-temps quotidien des Dunkerquois vis-à-vis des industries, avec des résultats quelque peu surprenants, dans une troisième sous-partie à dominante socio-spatiale (§ 2.4).

Cette première approche de l'objet nous permettra d'appréhender le rapport des habitants à leur environnement industriel; mais de la perception (ou la connaissance) à l'action (ou à l'inaction), il y a un pas problématique que le **troisième chapitre** tentera de décrypter (cf. chapitre 3). En d'autres termes, si les Dunkerquois sont conscients du risque industriel, nous nous demanderons si cette « conscience » s'accompagne de conséquences pratiques (signalements, engagement...) ou de connaissances liées au comportement à adopter en cas d'accident (connaissance des consignes, des signaux d'alerte...) (§ 3.1). De la perception à l'action, il y a un pas en effet, tant les habitants semblent ne pas se saisir des problèmes de risques et de pollutions industrielles comme d'un véritable problème public, mais au contraire en déléguant la prévention et la gestion de crise à différents acteurs ou institutions, à qui ils accordent leur confiance, il est vrai de manière inégale (§ 3.2). C'est du même coup le problème de l'information sur les risques industriels (sa qualité, sa quantité, ses formes de diffusion et de pénétration) qui se pose à divers niveaux que nous interrogerons par la suite (§ 3.3).

Tant la perception et la hiérarchisation des risques par les habitants (chapitre 2) que les problèmes de comportement, de confiance ou d'information (chapitre 3), intéressent, nous semble-t-il, directement les structures de concertation mises en place sur le territoire. C'est donc logiquement que nous nous intéresserons à ces instances dans le **quatrième chapitre**. Réunissant diverses parties prenantes, ces instances s'emploient en effet à harmoniser la politique et les mesures en matière de prévention et gestion des risques, bien que l'hétérogénéité des acteurs impliqués, comme des difficultés plus structurelles à communiquer et à maîtriser la « technologie participative », réduisent les résultats de ces structures (§ 4.1). Pour comprendre ces mécanismes de concertation, nous reviendrons sur les habitants—non impliqués en tant que tels dans ces structures mais concernés au premier chef par leurs missions—qui s'engagent (ou ne s'engagent pas) à des degrés divers dans les réflexions et les actions pour la sécurité industrielle; ce focus révélera différentes figures de l'habitant face aux dangers et nuisances de l'industrie dunkerquoise (§ 4.2). Enfin, nous nous interrogerons sur le rôle des élus, intermédiaires entre les populations et les habitants, interlocuteurs privilégiés et décisionnaires légitimes mais contraints par la nécessité de préserver l'emploi et le souci d'imposer aux industries des mesures pour la qualité environnementale (§ 4.3), rejoignant par là les difficultés du projet de territoire de concilier développement industriel et qualité de vie.

Au final, nous reviendrons sur ce lien manquant entre la perception individuelle des risques et une réelle action collective territorialisée, qui fait le titre de ce document. Sur la base des résultats empiriques de notre enquête par questionnaire auprès des habitants, et de notre enquête par entretiens auprès des membres des structures de concertation, il s'agira en effet de questionner comment et pourquoi le risque industriel peut se trouver à la fois présent dans l'esprit des Dunkerquois, et mis à distance ou euphémisé. Nous mettrons alors notamment en avant le rôle des temporalités, multiples, et de leur perception, dans la constitution de l'action collective et la définition de ce débat public. La question de la coordination des registres (scientifiques, politiques, idéologiques, etc.) dans lesquels peuvent se comprendre le risque et les pollutions industrielles retiendra également notre attention, afin de comprendre si la question des risques industriels peut faire l'objet d'une « démocratisation » des prises de décision à leur égard.

Éléments de contexte socioéconomique : la gestion territoriale du risque industriel dans l'agglomération dunkerquoise

1.1 L'émergence d'un projet collectif de concilier le développement industriel et la qualité environnementale

L'importance donnée au sein de l'agglomération dunkerquoise depuis les années 1990 à la question des risques industriels est à resituer dans un contexte territorial marqué par un tissu économique fortement industrialisé et par une volonté collective de restaurer la qualité de vie au sein du territoire. Le projet territorial de concilier le développement industriel et l'amélioration de l'environnement a alimenté la création de dispositifs collectifs territorialisés, porteurs d'une action collective créatrice, sous certains aspects, de ressources destinées à faciliter l'intégration des contraintes environnementales par les entreprises.

1.1.1 Un développement économique d'après-guerre fortement marqué par la croissance de l'activité industrielle

De la fin des années 1950 au début des années 1970, le développement économique du bassin d'emploi dunkerquois s'est déroulé au rythme de la croissance de l'activité portuaire et de l'activité sidérurgique.

L'arrivée d'Usinor à Dunkerque à partir de 1962¹², qui faisait partie du plan national de la « sidérurgie sur l'eau », a entraîné un développement très important des infrastructures et de l'urbanisation [Nouveau 2006]. Les installations portuaires, limitées à l'origine au Port Est situé à proximité de l'agglomération, se sont ainsi considérablement étendues au fil des ans vers l'ouest, pour accueillir des navires d'une taille de plus en plus importante (minéraliers, porte-conteneurs...). Outre la construction de quais, cette extension progressive a abouti dans les années 1970 à la création d'une vaste zone industrialo-portuaire allant de Dunkerque à Gravelines. En plus d'Usinor, quelques grandes entreprises vont ainsi s'implanter au sein de cette zone¹³ : une deuxième raffinerie de pétrole, les cimenteries Lafarge, Copenor et son vapocraqueur, la centrale nucléaire de Gravelines... générant ainsi une véritable « barrière industrielle » entre le littoral et l'arrière-pays. Le développement des infrastructures ferroviaires et autoroutières a en outre accompagné cet essor économique, contribuant à faire de la zone industrialo-portuaire une grande plateforme logistique.

Dans les années 1960, le rythme de construction des logements a suivi le développement de l'entreprise Usinor, avec une concentration dans la ville de Grande Synthe, choisie par l'industriel pour accueillir les logements de ses salariés. Comme le souligne ainsi [Nouveau 2006], « longtemps, les Nouvelles Synthes sont apparues comme "Usinor City", une ville nouvelle étrangère à l'agglomération dunkerquoise ».

¹² Usinor atteindra son effectif maximum en 1975 avec 11 000 emplois. Dans l'agglomération dunkerquoise, le nombre d'emplois industriels a crû de 70% entre 1962 et 1975, alors qu'il baissait de 8% dans le même temps dans l'ensemble de la Région Nord – Pas-de-Calais.

¹³ En 1945, il n'y a plus que trois entreprises en dehors des chantiers navals : Lesieur, la Raffinerie BP, l'Usine des Dunes (acières spéciaux).

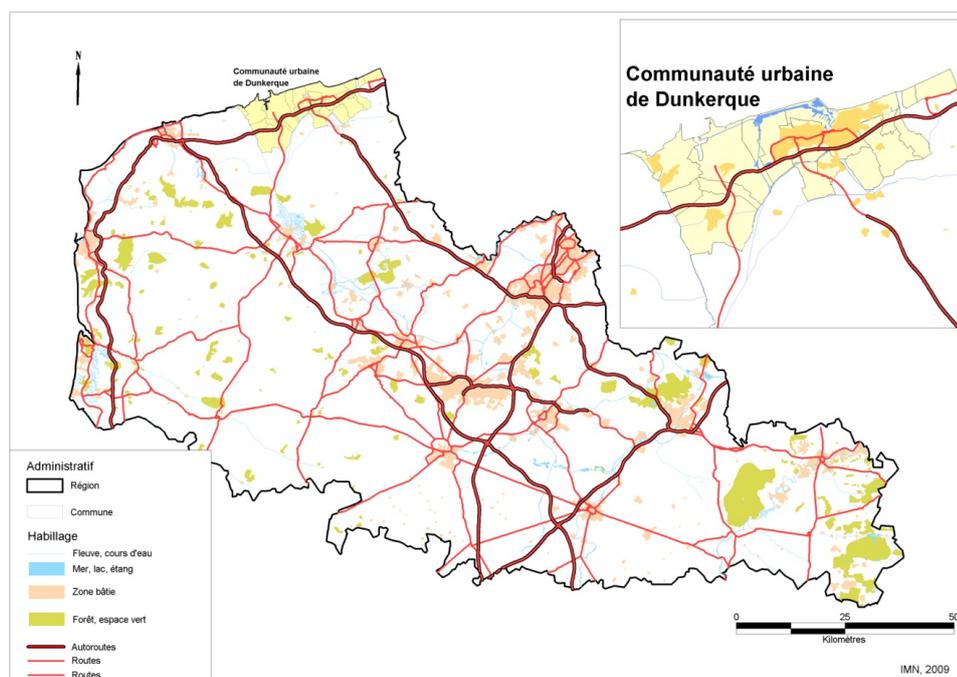


FIG. 1.1 – La communauté urbaine de Dunkerque au sein de la région Nord – Pas-de-Calais

De manière générale, l'urbanisation s'est largement développée à proximité de la zone industrialo-portuaire à partir des années 1960, dans le cadre d'une extension de l'agglomération, pour répondre aux demandes de logements générées par la croissance industrielle. Ce mouvement s'est poursuivi jusqu'à la crise de 1974, en dépit d'une volonté de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR, aujourd'hui Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, DIACT) dans les années 1970 de favoriser la périurbanisation (projets de logements en zones rurales ou de création d'une ville nouvelle).

Si l'explosion de la consommation nationale et mondiale de produits sidérurgiques a pu entretenir l'illusion pendant un temps d'un développement économique continu du territoire, **la crise des années 1970 a tôt fait de révéler les limites d'un développement fondé exclusivement sur une entreprise dominante.**

En premier lieu, **l'extrême fragilité du territoire est apparue en plein jour avec la destruction massive d'emplois dès la fin des années 1970**, la chute de l'activité portuaire et la disparition pure et simple de l'activité des Chantiers Navals. Au surplus, cette fragilité économique a mis en lumière la dépendance du développement économique du territoire à l'égard de décisions politiques et économiques prises par des acteurs situés en dehors du territoire (décisions d'implantation de la sidérurgie, suppressions d'emplois avec la crise, fermeture des Chantiers Navals...), laissant apparaître clairement le constat que les acteurs locaux ne maîtrisaient pas, loin de là, le développement économique de leur territoire.

En second lieu, **la spécialisation du territoire dunkerquois dans l'activité portuaire et l'activité sidérurgique, outre ses effets induits limités, s'est construite**, selon des principes bien mis en évidence par la théorie de la division spatiale du travail, **sur la création d'emplois de fabrication**, exigeant des compétences et qualifications peu élevées, et maintenant donc en dehors du territoire les activités de recherche, de conception, d'administration et de marketing.

Les années 1980 ont été marquées par la disparition des Chantiers Navals et la poursuite de la chute des effectifs dans la sidérurgie. Avec le soutien d'une importante politique de reconversion industrielle (classement du territoire en « pôle de conversion », programmes européens liés à l'éligibilité à des Programmes d'initiatives communautaires (PIC), création de zones franches défiscalisées entre 1987 et 1992), les acteurs du territoire se sont engagés dans un processus de diversification du tissu économique, avec l'objectif de privilégier les emplois industriels à haute valeur ajoutée. **À une époque où la tertiarisation de l'économie**

s'affirme un peu partout, l'agglomération dunkerquoise fait le choix du maintien de sa spécialisation industrielle. Après une longue période de déclin de l'emploi, les nouvelles implantations vont ainsi se multiplier, contribuant à l'émergence de plusieurs pôles d'activité : pôle énergie (raffineries, terminal gazier, centrale nucléaire, cogénération et énergies renouvelables), pôle maintenance industrielle, pôle pétrochimie, industrie pharmaceutique et plasturgie, pôle agroalimentaire, en plus de la sidérurgie toujours très présente en dépit des chutes d'effectifs et d'une concurrence locale de l'activité de production d'aluminium¹⁴. Plusieurs grandes entreprises de notoriété internationale vont ainsi s'implanter sur le territoire. Cette période aura également été marquée par le rattrapage en emplois tertiaires (même si les emplois relevant du tertiaire supérieur sont aujourd'hui sous-représentés dans l'agglomération) et par le développement significatif des organismes de formation (centres d'apprentissage, formation initiale, formation continue).

Globalement, l'emploi est encore fortement industrialisé (51,7% de l'emploi salarié). La figure 1.2 fait clairement ressortir le poids des activités industrielles dans l'emploi total. La figure 1.3 met en évidence, quant à elle, la très forte concentration des industries au sein de la zone industrialo-portuaire.

Numéro	Établissement	Effectif
1	ARCELORMITTAL DUNKERQUE	3920
2	CENTRALE NU- CLÉAIRE EDF	1635
3	ARCELORMITTAL MARDYCK	845
4	ASCOMETAL	788
5	AUCHAN	678
6	ALUMINIUM DUN- KERQUE ALCAN	646
7	ASTRAZENECA PRO- DUCTION	642
8	GTS INDUSTRIES	630
9	TIM SA	600
10	POLIMERI EUROPA	470
11	TOTAL RAFFINERIE DES FLANDRES	350
12	CORA	349
13	COCA-COLA PRO- DUCTION	311
14	ADECCO TERTIAIRE	309

Numéro	Établissement	Effectif
15	DK BUS MA- RINE	292
16	CEGELEC NORD ET EST	272
17	TARLIN	268
18	CARREFOUR	266
19	SRD	254
20	AMEC SPIE	250
21	ADIA	250
22	BALL PACKA- GING	242
23	LESIEUR	234
24	VALDUNES	230
25	MULTISERV	219
26	CLINIQUE VIL- LETTE	204
27	EUROPIPE	200
28	GLESER	200

FIG. 1.2 – Les principaux employeurs de l'agglomération dunkerquoise en 2008¹⁵

¹⁴ Le territoire dunkerquois assure 8% de la production nationale d'électricité, 25% de la production nationale d'acier, et 50% de la production nationale d'aluminium.

¹⁵ Source : Centre de ressource économique de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Dunkerque, 2008.

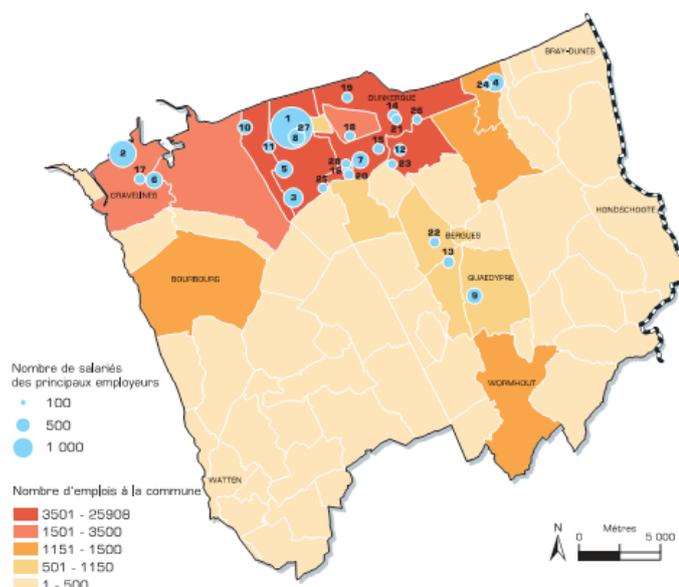


FIG. 1.3 – Répartition spatiale des principaux employeurs du Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ¹⁶

Par ailleurs, après le creux constaté dans les années 1980, on observe un retour à la croissance du trafic portuaire, soutenue par ce mouvement de diversification du tissu économique¹⁷.

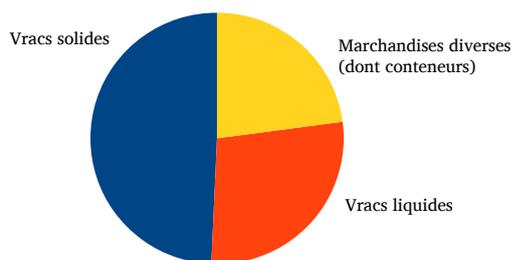


FIG. 1.4 – Répartition du trafic du port autonome de Dunkerque en 2006¹⁸

Le résultat de cette évolution de l'industrialisation de l'agglomération dunkerquoise est qu'il existe **une « interpénétration » très forte entre les zones d'habitation et les zones à vocation industrielle**. Plusieurs entreprises classées Seveso 2 sont en effet implantées à proximité de l'habitat urbain (cf. figure 1.5). Cette interpénétration rend particulièrement aiguë la question de la cohabitation entre industries et population.

¹⁶ Source : Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre – Dunkerque (AGUR).

¹⁷ Avec un trafic de 57,7 millions de tonnes en 2008, le Port Autonome de Dunkerque se situe à la troisième place des ports industriels français.

¹⁸ Source : Direction générale de la mer et des transports (DGMT), 2006.

¹⁹ Source : Guide d'information et de prévention du SPPPI, 2006.

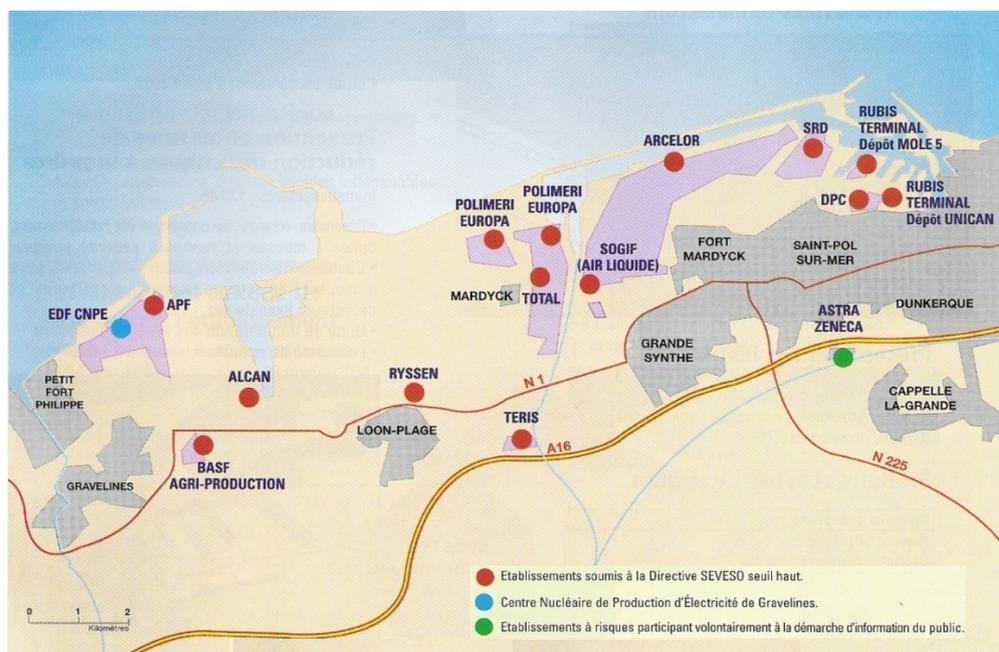


FIG. 1.5 – Les sites classés Seveso ou assimilés sur l'agglomération de Dunkerque¹⁹

1.1.2 L'évolution de la politique territoriale au sein de l'agglomération dunkerquoise : concilier qualité environnementale et maîtrise du développement économique

Depuis les années 1980, **l'intérêt porté par les acteurs locaux à la qualité environnementale du territoire est consubstantiel de l'effort fourni en direction de la diversification du tissu économique.** L'un et l'autre participent en effet de la réappropriation par les acteurs locaux de la maîtrise du développement économique, dans un contexte de mondialisation croissante, et de l'amélioration de l'attractivité du territoire.

La prise en compte de l'environnement dès la deuxième moitié des années 1970 au sein de l'agglomération dunkerquoise doit se comprendre comme une volonté de répondre à une demande d'amélioration de la qualité environnementale sur le territoire et à un objectif de renforcer l'attractivité du territoire en vue de créer de nouveaux emplois industriels et tertiaires. Globalement cette prise en compte de l'environnement s'inscrit dans le projet de maintenir l'industrie à Dunkerque tout en améliorant la qualité de vie des habitants.

Dans un contexte d'approfondissement de la crise économique et sociale, les actions locales en faveur de la qualité environnementale vont ainsi se multiplier, dans plusieurs directions. Il faut souligner par exemple l'investissement significatif de la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) dans le domaine de l'écologie urbaine dès la fin des années 1970. À titre d'exemple, on notera les orientations tracées dans le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de 1974 dans un certain nombre de domaines : conservation des espaces naturels côtiers (classement des 6000 hectares de dunes de l'est dunkerquois), création de grands espaces verts au sein de la Communauté urbaine de Dunkerque (coulées vertes, écrans boisés...), action en faveur de la récupération des sources de chaleur issues des processus de production (écologie urbaine)... Ces premières actions furent relayées au sein des travaux du groupe « environnement » de la Commission locale d'aménagement et d'urbanisme (CLAU)²⁰. C'est au sein de ce groupe qu'est né notamment le constat de la nécessité d'intervenir dans le domaine de la qualité de l'air, sous la pression croissante des associations qui s'inquiétaient alors de la pollution existante et de son augmentation probable avec l'arrivée de nouvelles entreprises polluantes (Total en 1974, Lafarge en 1975, Copenor en 1978). Ces associations de défense de l'environnement vont d'ailleurs se regrouper à cette époque pour constituer l'Assemblée pour la défense de l'environnement du littoral Flandre Artois (ADELFA), devenue

²⁰ CLAU, instance partenariale de mise en œuvre du SDAU. Pour un historique du contexte institutionnel de la prise en compte de l'environnement, voir Nave (2002).

depuis un partenaire incontournable des travaux menés par les instances institutionnelles dans le domaine de l'environnement. À cette époque, est également créé le Syndicat d'études Calais-Dunkerque (SECADU) qui allait lui-même prendre en charge l'examen de grands problèmes environnementaux (rejets en mer de boues blanches, par exemple).

Sur le plan institutionnel, c'est au tournant des années 1980 et 1990 qu'émerge véritablement l'idée d'une **intégration des politiques locales en faveur de l'environnement dans une stratégie collective** visant à associer la maîtrise du développement économique à la restauration de la qualité environnementale du territoire. C'est dans le cadre d'un certain nombre de documents produits collectivement²¹ que va s'institutionnaliser cette démarche, autour notamment de **la notion d'« environnement industriel »**. On peut retracer brièvement les principales étapes de l'émergence de cette stratégie collective.

C'est d'abord dans la « Charte pour la qualité de l'environnement » (1990) qu'est mobilisée pour la première fois cette notion d'environnement industriel dans le discours local, avec l'objectif de dégager les principes d'une négociation collective locale sur la prise en compte des contraintes environnementales. Le document posait à la fois la nécessité de considérer le lien irréductible entre l'environnement et le développement économique, et le caractère central du partenariat entre les acteurs concernés par cette articulation. Il définissait également les thèmes de réflexion et d'actions couverts, à savoir « *la lutte contre les pollutions et nuisances, la gestion et l'élimination des déchets, la protection et la mise en valeur des milieux naturels et paysages, l'amélioration du cadre de vie industriel, rural et urbain, la prise en compte du risque technologique* » (Charte, 1990). Les acteurs locaux, y compris les entreprises (celles-ci étant pourtant peu réceptives à ce type de contraintes), choisissaient ainsi de se fixer des règles relatives à la prise en compte des contraintes environnementales et à la qualité de vie. Cela se traduira par exemple par la fixation de seuils *maxima* de pollution de l'air par les entreprises²².

Le processus collectif de construction du sens de la notion d'« environnement industriel » franchit un pas supplémentaire avec son intégration dans le « Projet d'agglomération » (PJA) de 1991 et son positionnement par rapport à une politique générale de territoire. Deux précisions sont apportées dans ce document : l'une tenant à la définition du contenu de l'articulation entre le développement économique et le respect des contraintes environnementales ; l'autre tenant à la dimension opérationnelle de la notion.

En premier lieu, la notion d'environnement industriel est mobilisée comme élément structurant au service d'une reconquête par les acteurs locaux de la maîtrise du développement économique, en associant cette reconquête à l'évolution vers la « qualité » du développement industriel.

Mais l'intérêt du document se situe également dans la réflexion sur les conditions d'une mise en opérations qu'il propose, notamment à partir de **la distinction entre la notion d'aménagement industriel et celle d'environnement industriel**.

La première s'inscrit dans **une volonté d'améliorer l'attractivité du territoire** dans le cadre d'une stratégie de prospection et d'accueil des entreprises, appréhendée ici uniquement sous l'angle de la localisation : il s'agit de donner une cohérence, sectorielle et foncière, à l'implantation des entreprises sur le territoire (diversification des secteurs d'activité, équilibre grandes entreprises/PME, répartition harmonieuse des entreprises sur le territoire).

La seconde s'inscrit dans une perspective dynamique **d'institutionnalisation des rapports entre les acteurs** sur cette question du respect de l'environnement, comme l'indique la référence à la « création d'une technopôle de l'environnement ». Au-delà d'un indéniable

²¹ On citera par exemple :

- ▷ La Charte pour la qualité de l'environnement, Dunkerque, 1990 (reproduite dans le Livre Blanc de l'environnement, Communauté urbaine de Dunkerque, 1994).
- ▷ Les Projets d'agglomération et Contrat d'agglomération, Communauté urbaine de Dunkerque, 1991.
- ▷ Le Schéma d'environnement industriel, Communauté urbaine de Dunkerque, Chambre de commerce et d'industrie de Dunkerque, Port Autonome de Dunkerque, 1993.
- ▷ Le Contrat d'agglomération, Communauté urbaine de Dunkerque, 1994.
- ▷ Le Contrat d'agglomération 2000-2006.

²² À partir de cette date, industriels et acteurs publics vont ainsi s'engager dans des plans quinquennaux de réduction de la pollution atmosphérique (sur certains types de polluants), qui seront globalement respectés, même s'ils seront jugés insuffisants par les habitants de l'agglomération (cf. *infra*).

positionnement marketing, cette référence renvoie également à une réelle volonté de définir les modalités d'un renforcement des partenariats entre les acteurs, portant tout autant sur les conditions d'engagement des acteurs locaux pour le respect de l'environnement (charte de qualité sur les droits et devoirs de chacun) que sur la mise en place d'une dynamique d'échanges entre les acteurs du secteur de l'environnement (structure de recherche et de transfert de technologie²³, ouvertures de formations dans le domaine de l'environnement, constitution d'un tissu d'entreprises travaillant dans le domaine de l'environnement).

La première étape dans la mobilisation de la notion d'*environnement industriel* repose donc sur une distinction nette entre la dimension de localisation et une approche de la combinaison du développement économique et de l'environnement, qui participent néanmoins, l'une et l'autre, d'une même volonté d'inscrire la prise en compte des contraintes environnementales dans la négociation collective. Par rapport à l'*aménagement industriel*, l'*environnement industriel* est ainsi défini comme un domaine dans lequel pourrait s'exprimer en permanence une combinaison évolutive des rapports entre les acteurs concernés, sur les bases d'une véritable dynamique de coopération et de concertation.

On peut considérer que le processus de construction du sens de la notion d'*environnement industriel* par les acteurs locaux s'achève avec l'élaboration en 1993 du « Schéma d'environnement industriel ». Ce document réaffirme **la prééminence de l'industrie au sein du tissu économique local et de sa dynamique, et affirme explicitement que le développement économique s'articule à une « stratégie locale de l'environnement », présentée comme l'un des axes du développement industriel**, et constituée de trois dimensions principales :

- ▷ la **qualité de vie et de travail** (*environnement industriel*) et l'attractivité du territoire (paysages, risques technologiques, nuisances) ;
- ▷ le **développement des formes de partenariats** entre les acteurs concernés (prévention et recherches dans la lutte contre la pollution, comme pratiques intégrées dans le cadre des processus de production) ;
- ▷ la **réaffirmation du dispositif d'acteurs** assurant la gestion des procédures de concertation et de suivi dans le domaine de l'environnement industriel²⁴.

Si l'accord des acteurs locaux se réalise sur cette notion d'*environnement industriel*, c'est également parce que ce document parvient à concrétiser la traduction en opérations. C'est essentiellement au travers de la réflexion sur l'*aménagement industriel* et de la présentation des modalités concrètes de maîtrise par les acteurs locaux du respect de l'environnement que s'exprime cette dimension opérationnelle. L'énoncé de règles et de normes et la mise en place de procédures de négociation collective constituent le point de départ de cette mise en opérations. L'ensemble de la réglementation locale afférente à la localisation des activités économiques est réuni dans l'énoncé d'un « protocole de gestion des implantations industrielles »²⁵, accompagné d'un « cahier des charges général » dans lequel on insiste déjà sur la nécessité d'encourager les « bonnes pratiques environnementales ».

La notion d'*environnement industriel* a permis aux acteurs de l'agglomération dunkerquoise d'investir progressivement la question complexe de l'articulation du développement économique avec le respect des contraintes liées à l'environnement. La notion témoigne d'une volonté profonde de faire émerger l'idée d'un développement du territoire inscrit dans la consolidation d'une culture commune des acteurs locaux pour la maîtrise de ce développement, tout autant qu'elle pose, en des termes certes incomplets, le problème de la coexistence du système socioéconomique avec la survie du système naturel et la limitation des ressources naturelles. **Les documents de la planification territoriale traduisent la volonté locale d'asseoir le développement économique sur l'institutionnalisation des relations entre les différents acteurs (mécanisme de création de ressources) et sur la prise en compte des revendications sociales en faveur de l'amélioration de la qualité de vie.** De fait, c'est à partir de ces documents que vont s'élaborer et se développer la plupart des dispositifs collectifs associés à l'amélioration de la qualité environnementale, et que va se structurer

²³ C'est dans cet esprit que sera créé à cette époque le CREID (Centre de recherche en environnement industriel), structure destinée à réaliser l'interface entre les laboratoires de recherche et les industriels.

²⁴ C'est précisément dans cette logique de constitution de dispositifs d'acteurs qu'est né en 1990 le SPPPI. cf. *infra*.

²⁵ Cette question de la localisation des entreprises est évidemment cruciale au sein d'un territoire où ne figurent pas moins de 14 entreprises classées Seveso 2.

une synergie entre les différents acteurs dans le domaine de l'intégration des contraintes environnementales.

1.2 Un enjeu majeur sur le territoire : l'amélioration de la qualité de l'air

La lutte contre la pollution atmosphérique d'origine industrielle représente un exemple tout à fait révélateur de cette continuité d'une action collective territorialisée visant à concilier le développement industriel et la qualité environnementale. En outre, les dispositifs collectifs qui se sont mis en place au sein du territoire dans ce domaine constituent un élément décisif dans la convergence territoriale des intérêts des différents acteurs en présence, et dans la formation d'un projet collectif de territoire.

1.2.1 Une dynamique s'inscrivant dans la durée

Perçue jusqu'à la fin des années 1970 comme la contrepartie inévitable de la création et du maintien des emplois, la qualité environnementale du territoire est progressivement devenue une revendication à part entière des habitants de l'agglomération, exprimant ainsi une demande pour l'amélioration de la qualité de vie. La qualité de l'air est devenue au fil des ans une revendication majeure des populations locales, à travers l'impact sanitaire des rejets de polluants notamment. En outre, ce domaine a constitué un point de rencontre entre des politiques publiques issues de différentes échelles spatiales, posant très clairement la question de l'espace pertinent. Et il témoigne enfin d'une volonté d'engager une synergie entre les acteurs, sur la base des orientations fixées dans les documents de la production territoriale, dans le but notamment de renforcer l'attractivité du territoire du point de vue de la qualité de vie.

Même si la pollution atmosphérique, par nature, dépasse largement le cadre des frontières administratives d'un territoire, on peut néanmoins identifier quelques traits spécifiques de cette pollution au sein de l'agglomération dunkerquoise. Les principaux polluants mesurés dans l'atmosphère de manière régulière sont : le dioxyde de soufre (SO_2), les oxydes d'azote (NO_x), les sulfures d'hydrogène, les hydrocarbures totaux (HCT), le fluor, les poussières sédimentables, les poussières en suspension (PM_{10}), l'ozone (O_3), le monoxyde de carbone (CO), les hydrocarbures non méthaniques, la radioactivité. D'autres polluants font l'objet de mesures ponctuelles : les composés organiques volatils (COV), le dioxyde de carbone (CO_2), les métaux lourds (plomb, mercure, cadmium), les BTX (benzène...), les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP).

Dès le début des années 1990, le SPPPI a défini collégialement des objectifs de réduction des polluants dans l'air et l'eau, et les a traduits dans deux programmes quinquennaux prévoyant des engagements des industriels à réduire leurs rejets²⁶. Même si les objectifs de réduction fixés ont toujours été jugés insuffisants par les associations de défense de l'environnement et les habitants, ils n'en témoignent pas moins d'**un engagement collectif, élaboré dès le début des années 1990, et repris en permanence ensuite, en direction d'une réduction des émissions de polluants d'origine industrielle**. Cet engagement dénote des efforts de mise en synergie entre les différents acteurs pour parvenir aux objectifs fixés.

L'application au sein de l'agglomération dunkerquoise de la LAURE (Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, votée en 1996) s'est concrétisée par la mise en place à partir de 2002 d'un Plan de protection de l'atmosphère (PPA), élaboré en articulation avec le Plan régional pour la qualité de l'air (PRQA)²⁷, et par des réflexions entamées à propos du Plan de déplacements urbains (PDU)²⁸. Dans le domaine de la réduction des pollutions atmosphériques, le PPA a institutionnalisé cette procédure de fixation collective d'objectifs de réduction, en développant un troisième plan quinquennal en liaison avec les objectifs de réduction fixés au sein du

²⁶ Le premier programme quinquennal (1990-1995) prévoyait ainsi une réduction de 30% de SO_2 des principales entreprises du littoral et de 50% des émissions de poussières. Le deuxième programme (1996-2000) prévoyait lui le passage de 28 000 t à 23 000 t pour les émissions de SO_2 et de 6 700 t à 5 000 t pour les émissions de poussières.

²⁷ On notera dans le PRQA de la Région Nord - Pas-de-Calais l'importance donnée à l'accroissement de la connaissance des émissions et des polluants, de la qualité de l'air (réseau de mesure et laboratoires de recherche), des effets sur la santé, des effets sur l'environnement, mais également à la généralisation des technologies propres (PRQA, 2002).

²⁸ Le PDU a finalement été approuvé en décembre 2003.

SPPPI²⁹. Le PPA prévoit par ailleurs un certain nombre d'engagements pour les industriels de différentes natures (meilleure connaissance des polluants et de leur impact sur la santé, mise en place de système de management environnemental, mise en place de technologies propres à l'occasion d'extension ou d'implantations nouvelles, mise en place des meilleures techniques pour éviter les rejets de polluants)³⁰. Toutes ces questions ont fait l'objet dans les années 1990 de nombreux débats au sein du SPPPI, sous l'influence notamment des revendications émanant des associations de protection de l'environnement et des habitants en faveur d'une prise en compte de leur attachement à la qualité de leur environnement (*cf. infra*).

Il faut insister ici sur les particularités de l'approche de la qualité de l'air par les acteurs de l'agglomération dunkerquoise, notamment par rapport à l'ensemble de la région Nord – Pas-de-Calais. La très forte implantation industrielle a été à l'origine d'une priorité donnée par les acteurs de ce territoire à la lutte contre la pollution d'origine industrielle. **La mise en place d'un réseau de mesure des polluants et d'alerte ainsi que celle d'un dispositif de concertation autour des conflits d'usage ont ainsi pour objectif principal de répondre à une perception locale de la pollution atmosphérique mettant l'accent sur l'industrie comme source de pollution principale.** Pour répondre concrètement aux problèmes se posant dans le cadre de la lutte contre la pollution atmosphérique, les « acteurs clés » du territoire (entreprises, collectivités locales, associations de défense de l'environnement) vont ainsi faire émerger des dispositifs spécifiques, éléments clés d'une action collective dans ce domaine : le réseau de surveillance de la qualité de l'air et le SPPPI.

Le réseau de surveillance et d'alerte de la qualité de l'air

L'apparition en 1977 d'un système de mesure de la qualité de l'air sur le bassin d'emploi dunkerquois (l'Association pour la mise en œuvre du réseau d'étude, de mesure et d'alarme pour la prévention de la pollution atmosphérique dans la région de Dunkerque, AREMAD) représente une première réponse aux revendications sociales en faveur d'une meilleure qualité de vie. Ce réseau sera élargi en 1986 à la zone de Calais, pour constituer l'AREMADEC (Association pour la mise en œuvre du réseau d'étude, de mesure et d'alarme de la région de Dunkerque et Calais), puis à l'ensemble du littoral en 1998 avec le réseau Opal'air³¹. Ce système de mesure va progressivement s'imposer comme un acteur incontournable dans les politiques publiques locales menées dans le domaine de la qualité de l'air³². Il a assuré en effet un rôle d'expertise technique au sein des conflits opposant les industriels, les collectivités locales et les particuliers, conformément à ce qui était annoncé dans les documents de la production territoriale. Son ancrage territorial (financement par les acteurs locaux, réponse à une demande sociale) a assuré une certaine validation sociale de l'expertise technique fournie.

²⁹ Le PPA prévoit également des objectifs pour la réduction des pics de pollution, en distinguant notamment les mesures de type préventif (prévention SO₂ et prévention poussières sédimentables) et les mesures d'intervention lors d'une situation accidentelle (procédures PIIC, « incident industriel caractérisé »), en liaison avec les plans de secours communaux. Ces procédures d'alerte, et le système d'aide à la décision qui y est rattaché, sont spécifiques à l'agglomération dunkerquoise : ils s'appuient sur une démarche collective de transmissions d'informations entre les différents acteurs (entreprises, réseau de surveillance, acteurs publics). Ces objectifs s'inscrivent donc plus globalement dans la politique territoriale de gestion des risques industriels et environnementaux, et dans la réflexion collective sur la sécurité des process industriels. Dans ces domaines, également, l'articulation avec la démarche du SPPPI est évidente, à travers ses commissions « air, odeurs, bruit » et « risques industriels ».

³⁰ PPA, Dunkerque, 2000.

³¹ Le réseau Opal'air est une association de loi 1901. Il a le statut d'Association agréée de surveillance de la qualité de l'air (AASQA). Il couvre cinq arrondissements sur deux départements : Dunkerque, Saint-Omer, Calais, Boulogne/mer, Montreuil/mer. Opal'air est constitué d'un bureau dont les membres sont répartis entre quatre collèges aux pouvoirs égaux : l'État et ses services ; les collectivités territoriales ; les milieux économiques (organisations professionnelles et entreprises) ; les associations de protection de l'environnement et des consommateurs, et les personnes qualifiées.

³² Les principales missions du réseau sont :
mesure et surveillance de la qualité de l'air ;
information du public et des acteurs locaux ;
mise en œuvre des procédures d'alerte en cas de pollution ;
études en matière de pollution atmosphérique.

Pour mener à bien ces missions, le réseau dispose d'une vingtaine de stations de mesure au sein de l'agglomération dunkerquoise, sur des sites choisis selon leurs caractéristiques et selon les types de polluants que l'on y rencontre. Opal'air établit quotidiennement l'indice Atmo (indice de qualité globale mesuré sur quatre polluants indicateurs : SO₂, NO₂, O₃, poussières en suspension) et établit une surveillance non réglementaire sur d'autres types de polluants. En outre, Opal'air est impliqué dans les différentes Commissions de Liaison et d'Information Industrielles (CLI) du territoire (Arcelor-Mittal, Centrale Nucléaire EDF, Aluminium Dunkerque).

Depuis février 2004, le réseau a intégré la fédération ATMO, et constitue avec trois autres réseaux de surveillance de la qualité de l'air le réseau ATMO Nord – Pas-de-Calais.



FIG. 1.6 – Zone de compétences des réseaux régionaux de surveillance de la qualité de l'air³³

Cette régionalisation, imposée par l'État, mais qui n'a pas supprimé toutefois les Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) locales, répondait concrètement au constat d'un élargissement des sources de pollution et aux difficultés croissantes des réseaux de surveillance locaux d'assumer les multiples dimensions de leurs tâches de surveillance dans un contexte économique en pleine mutation. Cette régionalisation a ainsi permis une mutualisation des moyens de mesure entre les différentes AASQA existantes, afin de renforcer la qualité des mesures effectuées. Elle s'inscrit en outre dans un renouvellement profond du mode de gouvernance des rapports entre les réseaux de surveillance et les acteurs des territoires. La LAURE n'est pas rentrée dans le détail de la répartition des tâches entre les différents niveaux territoriaux, et a laissé aux différentes AASQA le soin de déterminer par elles-mêmes l'articulation pertinente entre le niveau régional et le niveau local. De manière générale, et singulièrement dans la région Nord – Pas-de-Calais, cette régionalisation des réseaux de surveillance a encouragé des modes de coordination non hiérarchiques entre les différents réseaux de mesure locaux fondés sur la coproduction et le partage des spécialités entre les différents réseaux [Roussel et Charles 2007].

Une démarche collective associant plusieurs réseaux de mesures s'est donc constituée au niveau régional, posant la question de l'articulation avec les préoccupations locales exprimées par les différents acteurs partenaires dans la lutte contre la pollution atmosphérique. Cette régionalisation a finalement débouché sur une répartition des tâches distinguant la surveillance réglementaire, réalisée au niveau régional par un pôle métrologique doté d'une forte technicité et de compétences en matière de recherche, et les pôles locaux à qui sont confiées des missions plus « politiques » de prévention des pollutions et de gestion de la qualité de l'air, en collaboration avec les multiples acteurs locaux impliqués dans ces actions. Si cette répartition des tâches présente l'intérêt de renforcer les capacités de mesure à l'échelon régional, elle n'en présente pas moins le risque d'une rupture entre le niveau de l'expertise technique et la demande sociale à l'origine de la mesure de la pollution et de l'amélioration de la qualité de l'air.

On peut souligner toutefois que **la question de la surveillance de la qualité de l'air sur le territoire dunkerquois est révélatrice d'une gouvernance spécifique associée au projet de territoire**. Elle témoigne en effet de l'accent mis par les acteurs de ce territoire sur la mesure de la pollution d'origine industrielle, qu'il faut relier aux réticences de ces

³³ Source : <http://www.nord-pas-de-calais.drire.gouv.fr/environnement/PRQA/Prqa21.pdf>

acteurs vis-à-vis de la mise en place d'un réseau régional de mesure de la qualité de l'air. I. Roussel et L. Charles notent ainsi que le tissu associatif sur le littoral n'a cessé d'exprimer ses réserves vis-à-vis de la problématique des pollutions globales, préférant se concentrer sur les pollutions de proximité d'origine industrielle, souvent au prix d'une confusion entre pollution atmosphérique et accidents technologiques [Roussel et Charles 2007]. Pour les élus, l'intérêt porté à la pollution atmosphérique d'origine industrielle renvoie fondamentalement au projet de territoire et à l'action collective qui y est associée (concilier développement industriel et amélioration de la qualité de vie). Enfin, pour les industriels, les réserves exprimées à l'endroit d'une généralisation de la mesure de la qualité de l'air renvoient à la question de l'utilisation des taxes prélevées pour le financement de la surveillance de la qualité de l'air.

L'émergence et la consolidation d'un réseau de surveillance sur le littoral depuis plusieurs années témoignent ainsi de **l'institutionnalisation progressive d'une action collective en faveur de la qualité de l'air au sein de ce territoire**, à travers une organisation qui cumule des compétences techniques et des missions en matière de prévention et de gestion à caractère plus « politique ». L'évolution de ce réseau de mesure et d'alerte à propos de la qualité de l'air sur le littoral s'inscrit dans l'histoire récente du territoire, orientée vers la conciliation du développement industriel et de la qualité de vie. La régionalisation du réseau de surveillance de la qualité de l'air illustre toutefois les difficultés d'un passage d'un échelon local à un niveau régional.

1.2.2 Une dynamique collective autour de la résolution des conflits d'usage : le rôle du SPPPI

Les revendications croissantes des populations en faveur d'un « air sain » se sont de plus en plus heurtées aux pratiques de rejets de polluants dans l'atmosphère, issus des processus de production des entreprises. Aussi **les conflits d'usage se sont-ils multipliés dans les années 1980**. La mise en place du SPPPI, et notamment de sa commission « air, odeurs, bruits », a précisément eu pour objectif de répondre à ces conflits d'usage, en jouant le rôle d'une instance d'échanges et de confrontation des points de vue de différents acteurs sur cette question de la qualité de l'air, en collaboration avec le réseau de mesure et d'alerte.

Le SPPPI Côte d'Opale Flandre

Le SPPPI Côte d'Opale Flandre est une structure collégiale de concertation entre différentes parties prenantes concernées par l'environnement industriel. Il a été créé en juillet 1990 et assure essentiellement trois missions :

- ▷ orienter et lancer des études en vue de réduire les pollutions et les risques industriels, et en évaluer les effets ;
- ▷ définir et décider collégialement des objectifs à atteindre et des mesures à prendre afin de lutter contre les pollutions, en articulation avec la réglementation en vigueur ;
- ▷ assurer une information la plus large possible du public.

L'analyse des débats, entre 1998 et 2008³⁴, de la commission traitant de la qualité de l'air permet d'identifier les questions principales débattues entre les différents acteurs participant à cette commission, les oppositions qui en ressortent, et les modalités de conciliation finalement acceptées par ces acteurs.

L'analyse révèle tout d'abord la participation régulière d'un certain nombre d'acteurs d'horizons très différents, intervenant à des échelles spatiales également très différentes : les collectivités locales (intercommunalités, communes), les institutions concernées (chambres de commerce, agences d'urbanisme, agences de développement économique, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Agence de l'eau, APPA³⁵, syndicats...), les représentants et agents de l'État (sous-préfecture, Direction départementale de l'équipement, Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement...), les associations de défense

³⁴ Entre 1998 et 2008, cette commission du SPPPI a édité plus de vingt-cinq comptes rendus de réunions, développés chacun sur près d'une quarantaine de pages. Il faut bien évidemment rappeler les limites inhérentes à ce type d'analyse, qui tiennent pour l'essentiel au fait que les comptes rendus ne reflètent qu'une partie des propos tenus, le plus souvent filtrés pour éviter de faire ressortir la dimension conflictuelle des points de vue.

³⁵ Association pour la prévention de la pollution atmosphérique.

de l'environnement et représentants de la société civile, et enfin les entreprises. La forte présence à ces réunions de quatre acteurs majeurs de ces débats (acteurs publics, industriels, associations de protection de l'environnement, et acteurs institutionnels) indique clairement que la gouvernance s'est progressivement structurée autour de ces « acteurs clés ».

Elle permet ensuite de mettre en évidence quelques thèmes récurrents dans les discussions :

- ▷ **L'importance donnée à la mesure des flux de rejets dans l'atmosphère**, polluant par polluant et de manière synthétique ; la confrontation des résultats des mesures effectuées par différents types d'acteurs (réseau de mesure, entreprises, associations, centres de recherche...) ; l'identification des sources possibles d'expertise (apports de connaissance) dans le domaine de la qualité de l'air ;
- ▷ **la prise en compte de l'évaluation de la qualité de l'environnement réalisée par les populations locales**, d'un point de vue statique et dynamique ; les préoccupations des populations à propos des impacts sanitaires des effluents atmosphériques ;
- ▷ **L'articulation des actions menées au sein du SPPPI avec les réglementations**, documents et programmes d'actions élaborés à différentes échelles spatiales (État, Région, agglomération) ;
- ▷ **L'information des populations**, notamment sur la mobilisation par les entreprises des technologies permettant de réduire les sources d'émissions au sein des processus de production ;
- ▷ **la mise en relation des différents acteurs** entre eux : partenariats entreprises-réseaux de mesure pour l'amélioration de la mesure des polluants, système d'aide à la décision en cas de risque majeur et d'accidents...

L'analyse des comptes rendus rejoint celle développée à partir des entretiens que nous avons menés. Après quelques années de fonctionnement, il semble bien que le SPPPI ait réussi à faire émerger une volonté d'exposer les conflits d'usage à propos de la qualité de l'air. **À ce titre, le SPPPI apparaît bien comme l'un des dispositifs majeurs dans la réponse territoriale à une demande sociale de la prise en compte par les industriels des impacts sanitaires de la pollution atmosphérique.** Les interpellations des industriels par les associations et les riverains, en partie relayées par les acteurs publics, dénotent un souci d'obtenir les informations les plus précises sur les atteintes à la qualité de l'air et sur leurs impacts sanitaires. Cette recherche d'informations renvoie à deux dimensions essentielles des débats au sein du SPPPI.

D'une part, l'étude des débats internes à la commission révèle une approche des relations entre économie et environnement qui ne se laisse que très difficilement appréhender par les outils traditionnellement utilisés par la théorie économique. Si la question de la performance environnementale des entreprises vient fréquemment au premier plan (notamment au travers des actions entreprises pour intégrer le respect de l'environnement, par le biais des technologies utilisées), **l'évaluation monétaire des actions entreprises (coûts/bénéfices) n'apparaît pas comme l'élément central des discussions.** Les questions débattues révèlent au contraire un attachement profond des acteurs locaux vis-à-vis d'une évaluation la plus précise possible des flux physiques de polluants et de leurs impacts sur la santé et sur l'environnement. Dans ce domaine, la multiplicité des critères invoqués traduit une volonté explicite des acteurs de mettre en avant l'importance de la perception sociale de ces flux et de ces impacts, et donc plus généralement de replacer l'industrie dans un système global de relations entre l'Homme et la nature. Si les efforts réalisés par les entreprises pour introduire des techniques moins polluantes dans les processus de production sont mis en avant, les associations soulignent néanmoins en permanence la pérennité de la pollution et la nécessité de s'intéresser à la fois aux conséquences de chaque polluant pris isolément et à celles résultant du croisement des polluants sur la santé des populations. En la matière, il s'agit le plus souvent d'affirmer que la satisfaction des contraintes réglementaires imposées au niveau européen et national n'est pas suffisante et qu'il y a lieu d'intégrer la perception des pollutions et de leurs risques par les populations locales.

Ces délibérations sociales autour de la valeur attachée à la dégradation de l'environnement tentent ainsi de définir un contenu autre que purement économique à l'évaluation des pollutions, même si les entreprises présentent régulièrement un bilan chiffré de leurs investissements dans ce domaine. Les bilans environnementaux « air » dans le strict respect de la réglementation sont ainsi confrontés à l'évaluation donnée d'un air sain par les populations, portant sur quelques points principaux :

- ▷ interrogation sur l'accumulation des pollutions / mesures effectuées individuellement par chaque entreprise ;
- ▷ incertitudes sur la fiabilité des mesures fournies, que celles-ci proviennent des réseaux de mesure ou des entreprises elles-mêmes, et souci de croiser les résultats obtenus par différents moyens ;
- ▷ insatisfaction par rapport à l'énoncé de « progrès » réalisés et par rapport au constat que les valeurs limites ne sont, sauf pics de pollution, pas atteintes sur le territoire ;
- ▷ volonté d'exprimer une insatisfaction locale vis-à-vis de la qualité de l'air, en affirmant la nécessité de prendre en compte le « ressenti » des populations, issu notamment de leurs perceptions des phénomènes de pollution atmosphérique.

D'autre part, l'étude témoigne également d'un **attachement des populations locales pour le temps long**, qui se manifeste de deux manières. En premier lieu, il s'exprime par une exigence de comparaison des efforts entrepris par les acteurs économiques et des résultats obtenus sur plusieurs années. Les associations de défense de l'environnement replacent ainsi systématiquement les résultats des mesures effectuées en réponse aux contraintes réglementaires nationales et européennes dans l'évolution des résultats constatés localement depuis la fin des années 1980. Il s'agit ainsi pour ces associations de ramener les actions réalisées et celles à entreprendre à l'échelle de l'objectif local d'amélioration de la qualité de vie sur le territoire. En second lieu, cet attachement pour le temps long se manifeste également par une revendication affirmée de la nécessaire prise en compte des impacts sanitaires de la pollution atmosphérique : les associations rappellent ainsi l'indispensable prise en considération des conséquences sur le long terme des pollutions sur la santé des populations installées à demeure sur le territoire.

Sur les questions d'identification et de mesure des polluants, nombre de débats de la commission portent également sur **les moyens de créer, par le biais de partenariats durables avec des réseaux d'experts, des sources de connaissances sur ces questions qui puissent être incontestables**. Si c'est le CREID (Centre de ressources sur l'environnement industriel à Dunkerque, créé en 1991) qui est dans un premier temps le plus souvent sollicité, au fil des ans, les scientifiques, notamment des universités de la région, et singulièrement celle du territoire dunkerquois, sont de plus en plus directement sollicités pour apporter un point de vue scientifique sur ces questions. Par les besoins d'information et de connaissance sur la pollution atmosphérique et ses impacts sanitaires qu'ils ont fait émerger, les conflits d'usage ont suscité des collaborations entre entreprises et centres de recherche locaux et extérieurs au territoire et ont contribué à l'émergence d'une préoccupation collective pour une expertise dans le domaine de la mesure des polluants et des impacts sanitaires. Cette préoccupation a pris la forme de divers dispositifs de mesures, mais elle est également en grande partie à l'origine de la création récente d'un Institut de recherche en environnement industriel (IRENI), qui regroupe des laboratoires de plusieurs universités de la région sous la direction de l'Université du Littoral – Côte d'Opale, sur la thématique principale de la qualité de l'air et de la pollution atmosphérique d'origine industrielle.

Parallèlement à la question de la qualité de l'air, d'autres dispositifs collectifs territorialisés ont vu le jour au sein de l'agglomération dunkerquoise, dans le cadre du projet de territoire, témoignant d'une évolution de la nature de l'engagement des différents acteurs en faveur de l'intégration des contraintes environnementales. La mise en œuvre d'un « Plan climat territorial » et d'une démarche d'écologie industrielle en constituent deux bons exemples.

Deux dispositifs d'action concertée en faveur du développement durable

La sensibilité particulière des acteurs de l'agglomération dunkerquoise à la question de la qualité de l'air est sans doute à l'origine de l'engagement récent du territoire dans deux démarches territoriales en faveur de l'intégration des contraintes environnementales.

L'élaboration d'un « **Plan climat territorial** », d'abord, mobilise plus de 250 acteurs privés et publics. Bien qu'il fût initié au niveau régional, il se décline sur chaque territoire, selon leurs spécificités. Pour le territoire du Dunkerquois, ce projet présente plus d'un intérêt. Sur le plan social, il devrait être synonyme d'une amélioration des modes de vie en diminuant la dépendance au pétrole des ménages (mobilités des ménages, conception de la ville), d'une amélioration de l'efficacité énergétique des logements pour réduire la facture énergétique des ménages et d'un travail sur les comportements individuels pour favoriser les consommations responsables et dynamiser l'économie locale. Sur le plan environnemental, ce projet devrait permettre de diminuer les émissions de gaz à effet de serre générées par les activités domestiques et économiques, et d'anticiper les effets du dérèglement climatique et leurs conséquences économiques, sociales et environnementales.

Le développement de **l'écologie industrielle**, ensuite, s'appuie sur une recherche d'optimisation de l'usage des ressources qui vise à la fois à la réduction de la quantité de déchets dans les systèmes de production et de consommation, et à leur utilisation comme matières premières dans les processus industriels [Boiral et Kabongo 2004]. Au sein de l'agglomération dunkerquoise, l'écologie industrielle a émergé au début des années 2000 dans le cadre du projet Ecopal. Les actions entreprises ont convergé vers une volonté de faciliter la mutualisation des compétences entre industriels et la mise en place de solutions concrètes aux problèmes posés par l'intégration des contraintes environnementales, notamment dans le domaine des déchets. À titre d'exemple, l'entreprise Arcelor-Mittal s'est engagée à valoriser ses sous-produits en les faisant exploiter par d'autres entreprises afin qu'ils soient réutilisés pour la production de ciment et de parpaings isolants, entre autres. Depuis 1985, cette entreprise a également mis en place des capteurs pour permettre la récupération de la chaleur produite par son activité et contribuer au réchauffement de l'eau pour le chauffage urbain. Enfin, Arcelor-Mittal s'est investi depuis 2008 dans le projet DK6, une centrale à cycle combiné dont le fonctionnement consiste à brûler des gaz sidérurgiques pour faire fonctionner des turbines à vapeurs. Arcelor-Mittal valorise ainsi ses gaz, réduit sa facture d'électricité, et réutilise l'énergie électrique pour ses propres besoins. D'une manière générale, Ecopal a permis de développer l'animation de la zone industrielle concernée par l'écologie industrielle, afin de faciliter les partenariats entre firmes et de renforcer la coopération entre elles. Plus récemment, Ecopal a lancé un travail d'identification des synergies potentielles entre les firmes afin d'approfondir l'intégration des processus de production des entreprises de la zone dans le processus d'écologie industrielle. L'expérience dunkerquoise d'écologie industrielle est aujourd'hui considérée comme la plus avancée de celles existant en France. Elle témoigne de l'émergence d'une sensibilité des firmes aux préoccupations environnementales, dans la continuité du projet territorial de concilier le développement industriel et l'amélioration de la qualité environnementale.

1.3 Une appropriation par les acteurs locaux des problématiques industrielles et environnementales

L'analyse de la gestion du risque industriel au sein de l'agglomération dunkerquoise doit être replacée dans une démarche territoriale d'ensemble, portée par un projet de territoire dont l'objectif affiché est de concilier le développement industriel et l'amélioration de la qualité environnementale. Cette démarche, emblématique d'une action collective, peut être résumée à travers trois dimensions principales.

En premier lieu, elle peut être saisie à partir de **l'évolution de l'histoire économique du bassin d'emploi et de celle des structures (associations) et dispositifs de concertation**. Les grandes étapes de ces évolutions témoignent des objectifs qui se sont imposés dans le cadre de ce projet de territoire (développement industriel et amélioration de la qualité de vie). Elles renvoient également à l'émergence des acteurs clés de ce projet de territoire : implantation des grandes entreprises porteuses du développement industriel, associations de défense de l'environnement, représentants des habitants, défenseurs de la qualité de vie au sein du territoire, les collectivités locales, soucieuses de l'attractivité du territoire.

En deuxième lieu, cette démarche peut être également saisie à partir des **conflits d'usage** s'exprimant au sein des dispositifs territorialisés de concertation. Au sein de l'agglomération dunkerquoise, la problématique de la qualité de l'air, et des risques qui y sont associés, constitue un enjeu majeur de ces conflits d'usage. Ce domaine est tout à fait symbolique, en effet, **d'une réappropriation par les acteurs locaux** de la problématique générale de la lutte contre la pollution atmosphérique, pour la cantonner à la question des conflits d'usage entre l'industrie

et la santé. Comme on a pu le noter à la lecture des comptes rendus du SPPPI, l'expression de ces conflits prend alors la forme d'une confrontation des valeurs, entre les entreprises attachées à la valeur économique (investissements réalisés et coûts occasionnés avec leurs conséquences sur la rentabilité de l'entreprise), et les associations de défense de l'environnement davantage attachées à la défense de la qualité de l'air en termes d'impacts sanitaires. On peut faire l'hypothèse que **cette confrontation constitue la base de l'émergence d'une rationalité collective**, à partir de la reconnaissance réciproque du bien fondé des rationalités individuelles invoquées.

En troisième lieu, cette démarche se saisit également à travers les processus de **création de ressources territoriales pour les acteurs**, dont l'origine se situe en partie dans les relations nouées dans le cadre des dispositifs de concertation au sein du territoire. À titre d'exemple, l'objectif territorial de concilier le développement industriel et l'amélioration de la qualité de vie a servi de moteur à l'essor de la démarche d'écologie industrielle sur le territoire. Celle-ci a eu pour objectif principal de créer des connaissances et de favoriser une dynamique d'apprentissages collectifs sur la question de la valorisation des déchets industriels. C'est ce type de démarche, sous des formes différentes toutefois, qui a été engagée également avec un pôle de compétences en risque industriel (Dunkerque Technologies).

En définitive, la référence au projet de territoire développé au sein de l'agglomération dunkerquoise semble ici indiquer **un lien entre l'expression des conflits et l'élaboration par les acteurs locaux d'outils et de ressources spécifiques** au territoire en vue de répondre aux problèmes qui se posent dans le cadre du projet de territoire.

Synthèse générale des résultats

2.1 Perceptions et représentations sociales des risques et des nuisances

Nous avons vu que le territoire dunkerquois s'est investi dans une démarche de conciliation du développement industriel et de la qualité environnementale. En se dotant de ressources spécifiques, il s'agit d'apporter des réponses en faveur de la sécurité industrielle et de l'amélioration du cadre de vie. Qu'en pensent les habitants ? Ou, plus précisément, quel regard portent-ils sur les dangers qui les menacent, leur quartier, les industries, leur environnement ? Quels facteurs jouent sur la perception du risque ? Nous verrons que le risque industriel est compris comme une menace latente, mais intégrée au quotidien, que les risques d'accident majeur sont bien dissociés des risques environnementaux plus diffus, comme la pollution de l'air, et que le sentiment d'exposition au risque, homogène sur tout le territoire, justifie une approche territoriale globale. Nous aborderons ici principalement la hiérarchisation des risques, la pollution de l'air et le rapport spatial au risque industriel.

2.1.1 Risques ponctuels et risques chroniques : la hiérarchisation des risques

Une des références empiriques importantes sur la hiérarchie des risques perçus et des problèmes environnementaux est le Baromètre établi chaque année par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Grâce à une enquête par questionnaire administrée à domicile³⁶ auprès d'un échantillon national représentatif d'environ un millier d'enquêtés, ce Baromètre propose, depuis 1988, une série d'indicateurs qui permettent de mieux connaître les opinions des Français face au risque (figures 2.1 et 2.2).

Il est intéressant de comparer les préoccupations exprimées par la population de notre enquête avec celles de l'ensemble des Français, telles qu'elles apparaissent dans la dernière édition du Baromètre IRSN.

En effet, en plus de comporter une batterie d'items communs sur les risques industriels et leurs modes de gestion ou d'expertise, le questionnaire IRSN et le nôtre s'ouvrent sur une interrogation similaire concernant les risques perçus.

Dans notre enquête, cette question invite les répondants à ordonner un certain nombre d'événements ou de phénomènes susceptibles de les affecter au quotidien (à titre individuel aussi bien que collectif) et de constituer à leurs yeux un facteur d'inquiétude. On leur propose ainsi de choisir à l'intérieur de **trois grandes familles de risques : les risques technologiques d'origine industrielle** (« un accident nucléaire » et « un accident industriel »); **les risques environnementaux** (« une pollution de l'air », « une pollution de l'eau », « une marée noire », « un risque d'inondation », « une épidémie ») **et les risques socioéconomiques** (« une maladie grave », « une perte d'emploi », « une guerre », « un accident de la route », « un attentat », « une agression », « une émeute »).

³⁶ Les différentes éditions du Baromètre IRSN sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : http://www.irsn.org/index.php?position=barometre_des_risques_et_de_la_securite.

³⁷ Source : IRSN, 2008

³⁸ Source : IRSN, 2008

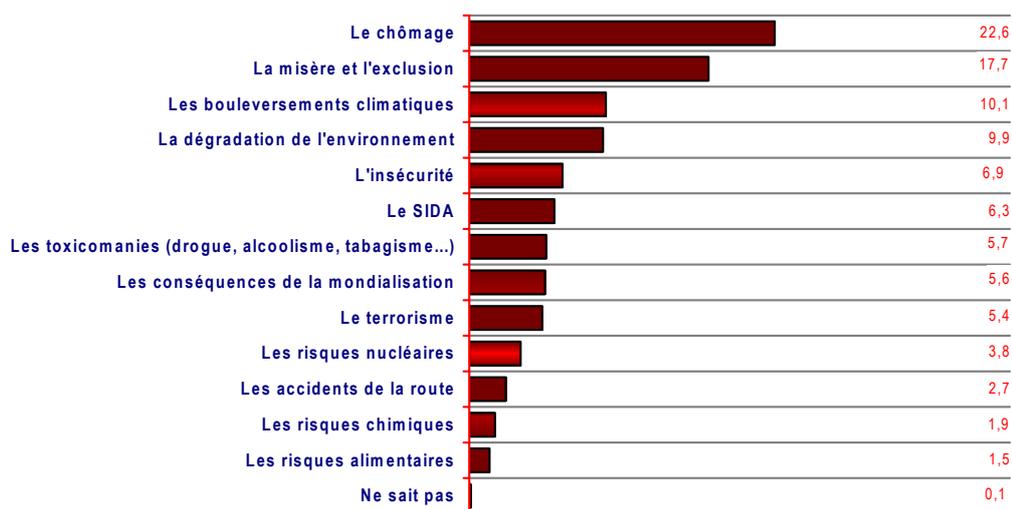


FIG. 2.1 – «En France, parmi les problèmes actuels suivants, lequel est pour vous le plus préoccupant ?» (deux réponses possibles, réponses données en premier)³⁷.

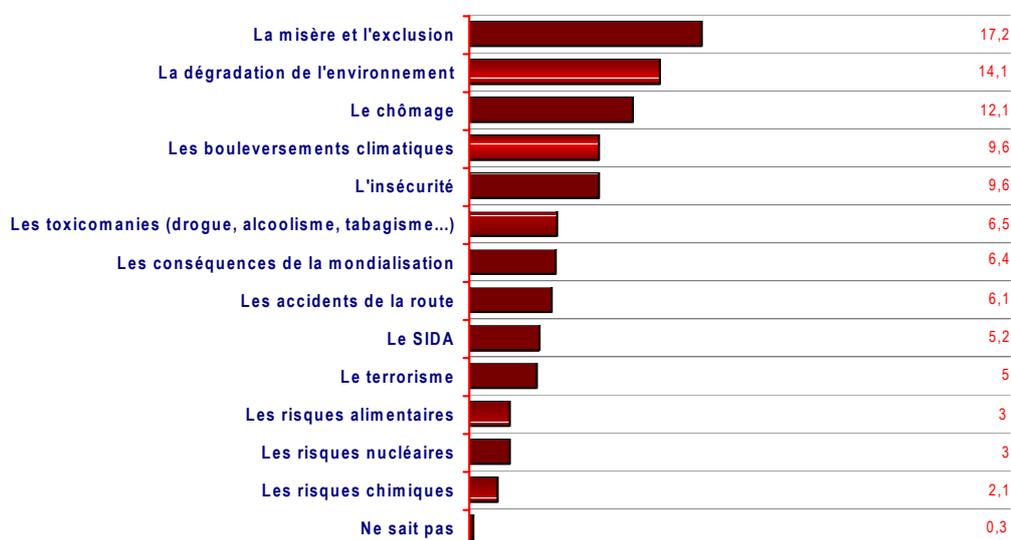


FIG. 2.2 – En France, parmi les problèmes actuels suivants, lequel est pour vous le plus préoccupant ? (deux réponses possibles, réponses données en second)³⁸.

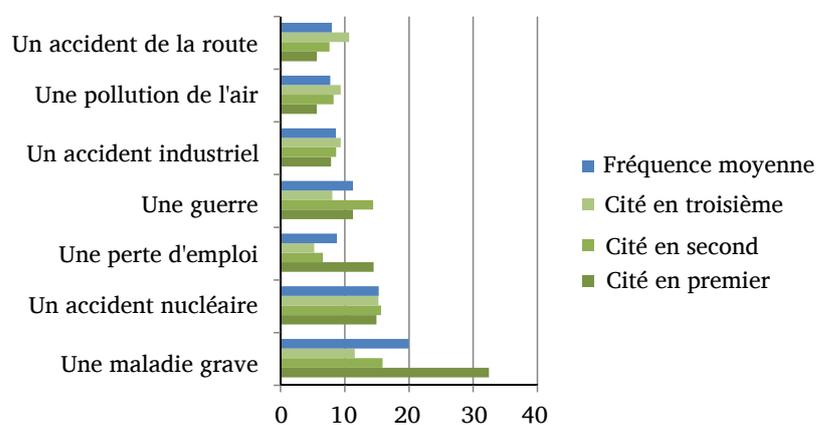


FIG. 2.3 – «Parmi les événements et phénomènes suivants, pouvez-vous dire par ordre d'importance les trois qui vous inquiètent le plus ?»

	Cité en 1 ^{er} (%)	Cité en 2 nd (%)	Cité en 3 ^{ème} (%)	Fréquences cumulées (%)	Fréquence moyenne (%)
Une maladie grave	32,5	15,9	11,5	57,8	20,0
Un accident nucléaire	14,9	15,7	15,3	43,8	15,3
Une guerre	11,3	14,4	8,1	32,2	11,3
Une perte d'emploi	14,5	6,6	5,2	25,4	8,8
Un accident industriel	7,9	8,7	9,4	24,4	8,6
Une pollution de l'air	5,6	8,2	9,4	22,0	7,8
Un accident de la route	5,6	7,6	10,7	22,4	8,0
Une épidémie	2,4	4,1	6,3	12	4,3
Un attentat	2,0	4,5	6,8	12,4	4,4
Une agression	1,6	5,4	7,6	13,6	4,9
Une pollution de l'eau	1,2	3,3	4,1	7,6	2,9
Une marée noire	0,2	2,1	2,6	4,4	1,6
Un risque d'inondation	0,2	1,9	1,5	2,8	1,2
Une émeute	0,0	1,6	1,5	2,6	1,1
Sous-total	100	100	100	...	100

TAB. 2.1 – « Parmi les événements et phénomènes suivants, pouvez-vous dire par ordre d'importance les trois qui vous inquiètent le plus ? »

2.1.2 Une intrication entre risques technologiques et risques sociaux

Les réponses semblent traduire **une forte imbrication des préoccupations socioéconomiques, environnementales et technologiques**, avec une forme de primauté des risques socioéconomiques sur les risques environnementaux. La crainte de la maladie grave est l'item le plus cité (58% des enquêtés). La peur du risque d'accident nucléaire arrive en seconde position, cité par plus de 43% des personnes enquêtées. Quant à l'accident industriel, il est cité par 24% des enquêtés, ce qui est très supérieur aux réponses de l'ensemble des Français.

On peut ainsi observer que la « maladie grave » et la « perte d'emploi » arrivent respectivement en première (un item mentionné sur 5) et en quatrième position du nombre total d'items cités par les enquêtés, tandis que la « pollution de l'air », la « pollution de l'eau », la « marée noire » et le « risque d'inondation » ne sont cités (en premier, en deuxième ou en troisième) que par respectivement 22%, 7,6%, 4,4% et 2,8% des personnes interrogées.

Cette imbrication peut être interprétée de deux façons complémentaires. On peut d'abord y voir une conséquence de **l'équivocité et de la réciprocité des items proposés** aux enquêtés. Par exemple, l'item « une maladie grave » peut tout aussi bien renvoyer à l'item « une pollution de l'eau » qu'à l'item « une perte d'emploi ». Se révélerait ici une difficulté liée à **une certaine confusion entre cause et symptôme** : si la maladie grave est bien la principale source d'inquiétude des habitants, celle-ci est plutôt de l'ordre de la conséquence, tandis que l'accident nucléaire serait de l'ordre de la cause. Autrement dit, si la maladie grave est le risque le plus redouté, on peut se demander de quelle cause elle procéderait. Les réponses au questionnaire permettent d'identifier des tendances, sans répondre nettement ; mais on peut légitimement relier la crainte de la maladie grave et le risque de cancers, élevé dans le Dunkerquois. Or ce risque de cancers est, dans les *verbatim* de l'enquête, expressément lié aux pollutions industrielles. De la même manière, l'inquiétude par rapport à un « accident nucléaire » peut tout à la fois être couplée à l'inquiétude par rapport à un « attentat » et à celle concernant la « pollution de l'air ».

2.1.3 Un impact des spécificités locales sur la hiérarchisation des risques

On peut également interpréter l'enchevêtrement des préoccupations socioéconomiques, environnementales et technologiques comme **le reflet de caractéristiques plus spécifiques au terrain d'enquête**. Il exprimerait notamment l'enclavement, propre à l'agglomération dunkerquoise, du tissu industriel dans le tissu urbain. Dans cette perspective, la hiérarchie des items cités en premier (une « maladie grave », un « accident nucléaire » et une « perte d'emploi ») traduirait les différentes inquiétudes de la population résidente face aux usines : elle redouterait tout autant les conséquences sociales des fluctuations de l'emploi industriel que les dangers physiques engendrés par la centrale nucléaire et les sites de sidérurgie ou de pétrochimie qui sont à sa porte³⁹.

L'enquête et les entretiens montrent que les habitants du Dunkerquois hiérarchisent les types de risque de manière sensiblement différente de celle du baromètre IRSN France. Certes, les risques socioéconomiques, en particulier la perte d'emploi, et les risques sanitaires (maladies graves) sont considérés comme prépondérants. Mais au sein des autres catégories de risque (risques technologiques, industriels, accidentels d'une part ; risques environnementaux, chroniques, d'autre part), les réponses sont contrastées et complexes.

Les préoccupations des Dunkerquois s'ordonnent en effet de manière étalée. C'est notamment le cas **des inquiétudes relatives aux risques technologiques** (un « accident nucléaire » et un « accident industriel » si l'on prend la notion de risque technologique dans son acception la plus restreinte) **qui surclassent très nettement les inquiétudes liées à l'insécurité** (« une agression » et « une émeute »), alors que le dernier Baromètre IRSN classe les risques nucléaires et les risques chimiques relativement loin derrière l'insécurité.

On peut interpréter ce résultat comme une **priorité des considérations locales sur les considérations nationales ou globales**. Le tableau 2.2 en fournit une illustration. La présence sur le territoire dunkerquois du Centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) de Gravelines explique sans doute largement **le fait que le risque d'accident nucléaire soit positionné, et de très loin, en tête des risques industriels** dont se préoccupent les individus interrogés : 57,5% des répondants le citent en premier ; 76,1% le citent parmi leurs trois choix possibles.

Bien qu'elle ne produise pas de véritables nuisances quotidiennes — contrairement aux usines pétrochimiques et sidérurgiques qui recrachent presque continûment gaz et poussières — la centrale nucléaire, silhouette muette et immobile, est dans l'esprit des habitants du Dunkerquois le danger industriel numéro un. La visibilité médiatique et la forte dangerosité inhérente à ce type de risque ne sont sans doute pas non plus étrangères à son score élevé dans la hiérarchie des risques industriels.

On peut donc voir qu'à l'échelle de la communauté urbaine de Dunkerque, **la pollution de l'air (nuage toxique) et le risque d'accident nucléaire sont deux risques fortement perçus** et désignés comme tels⁴⁰. Même s'ils n'arrivent que derrière d'autres items concernant les inquiétudes, ils représentent les deux principales sources d'inquiétude par rapport au risque industriel. On sera assez peu surpris, dans ces conditions, du très fort sentiment de vulnérabilité qui se dégage des premiers résultats.

³⁹ Nous verrons que la cartographie des réponses permet de confirmer ou du moins de nuancer ces interprétations, en faisant apparaître le lien entre les préoccupations prioritaires et les zones d'habitation des répondants, par exemple par rapport à leur distance à la centrale nucléaire.

⁴⁰ Si le risque d'accident nucléaire est considéré, de loin, comme le plus grave, il n'est pas considéré comme le plus probable, comme le montre le détail des réponses et l'analyse à une plus grande échelle.

	Cité en 1 ^{er} (%)	Cité en 2 ^{ème} (%)	Cité en 3 ^{ème} (%)	Fréquence cumulée (%)	Fréquence moyenne (%)
Un accident nucléaire	57,5	12,4	6,2	76,1	25,3
Une contamination de l'air par un gaz toxique	11,7	25,6	27,5	64,8	21,6
Un accident lié au transport de matières dangereuses	9,1	10,9	13,2	33,2	11,1
Une explosion autre que nucléaire	8,7	16,0	9,6	34,3	11,4
Une contamination de l'eau par un produit toxique	7,5	19,4	11,5	38,4	12,8
Une contamination par un virus, un microbe, une bactérie	4,2	11,8	23,0	39,0	13,0
Une marée noire	1,4	3,8	9,0	14,2	4,7
Sous-total	100	100	100	...	100

TAB. 2.2 – « Par rapport au risque industriel, qu'est-ce qui vous préoccupe le plus ? »

2.2 Un fort sentiment de vulnérabilité

Une question importante de notre questionnaire interrogeait le degré d'exposition par rapport au risque industriel. La question était formulée de la façon suivante : « Par rapport au risque industriel, pensez-vous être très exposé, plutôt exposé, peu exposé, pas exposé du tout ? ».

Le sentiment de vulnérabilité au risque industriel domine très largement le sentiment d'être peu ou de n'être pas du tout exposé : 41,5% et 32,4% de la population d'enquête se déclarent respectivement « plutôt exposés » et « très exposés » au risque industriel. Ce sont donc au total près des $\frac{3}{4}$ des enquêtés qui se déclarent globalement exposés alors que seulement $\frac{1}{4}$ se déclarent peu ou pas du tout exposés (figure 2.4).

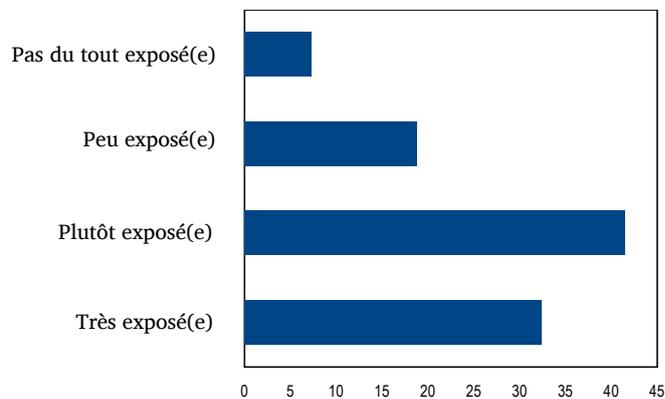


FIG. 2.4 – « Par rapport au risque industriel, pensez-vous être... ? »

Si l'on analyse simultanément la question des types de risque craints et la question relative au sentiment de vulnérabilité, sous la forme d'une Analyse des correspondances multiples (ACM)⁴¹, on voit apparaître trois combinaisons de réponses assez intéressantes (figure 2.5).

Au sud-est du plan factoriel (en rouge), on trouve les individus qui tendent à mentionner l'accident nucléaire ou l'explosion non nucléaire en 1^{ère} position, la contamination virale en 2^{ème} et la contamination de l'air par un gaz toxique en 3^{ème} : ce sont aussi les individus qui se déclarent les plus exposés.

⁴¹ Les ACM sont des types d'analyse statistique permettant de représenter sur un plan factoriel la structure des oppositions entre différentes modalités de réponse à des questions.

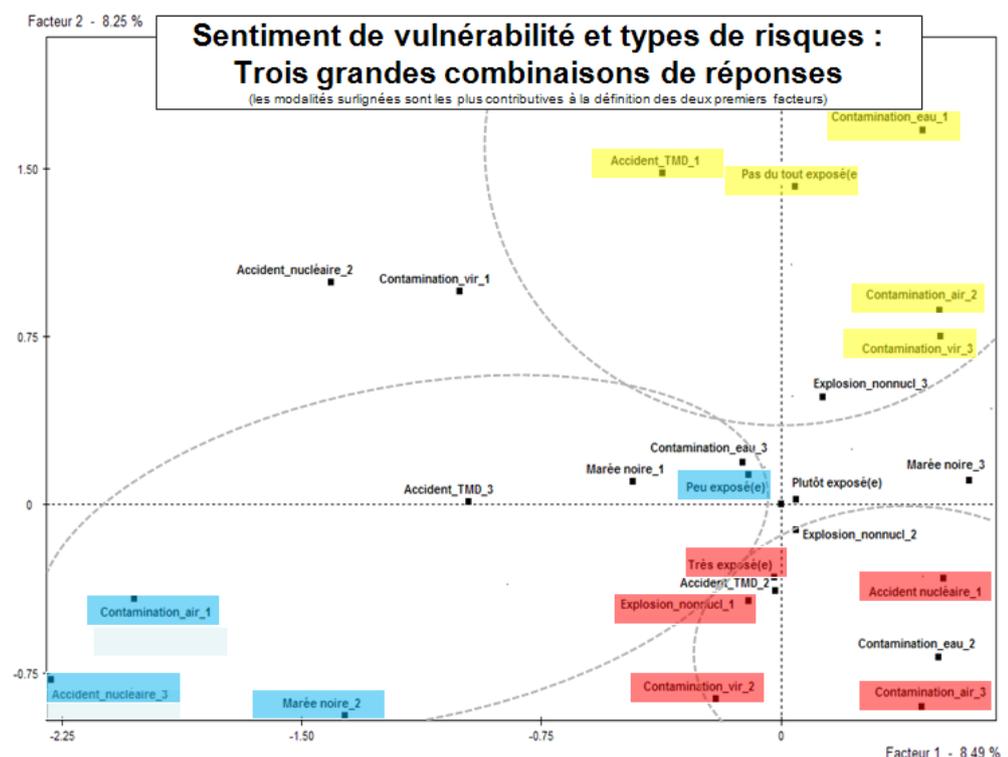


FIG. 2.5 – Plan factoriel « sentiment de vulnérabilité et types de risques »

Ils s'opposent aux individus situés au nord du plan (en jaune) qui se déclarent à l'inverse les moins exposés et qui mentionnent plutôt les accidents liés aux Transports de matières dangereuses (TMD) ou la contamination de l'eau en 1, la contamination de l'air en 2 et la contamination virale en 3.

Ces deux profils de réponse sont en opposition avec les individus situés à l'ouest du plan en bleu et qui mentionnent tendanciellement la contamination de l'air en 1, la marée noire en 2 et l'accident nucléaire en 3, tout en se considérant plutôt peu exposés.

Tout se passe donc comme si les individus considérant être les plus exposés s'inquiétaient d'abord des risques les plus concentrés, prégnants ou ponctuels (explosion nucléaire ou non nucléaire...); tandis que les individus considérant être les moins exposés s'inquiétaient surtout de risques diffus ou chroniques (contamination de l'eau, contamination de l'air et contamination virale).

2.3 Risques sensibles et non perçus : la pollution de l'air et les problèmes environnementaux pour les habitants

Le constat d'un enchevêtrement de différentes formes de risque dans la représentation sociale globale des risques et dans celle des Dunkerquois amène donc à distinguer les risques **ponctuels**, liés à un incident ou à un accident industriel majeur, et les risques **diffus** liés, quant à eux, à la pollution chronique des industries. Intéressons-nous ici à ces **risques environnementaux**, en particulier à la pollution de l'air, tels qu'ils sont perçus par les habitants du Dunkerquois.

2.3.1 La mauvaise qualité de l'air, principal problème environnemental pour les Dunkerquois

La question de la pollution de l'air est jugée « importante » ou « très importante » par 92% des personnes interrogées dans notre enquête.

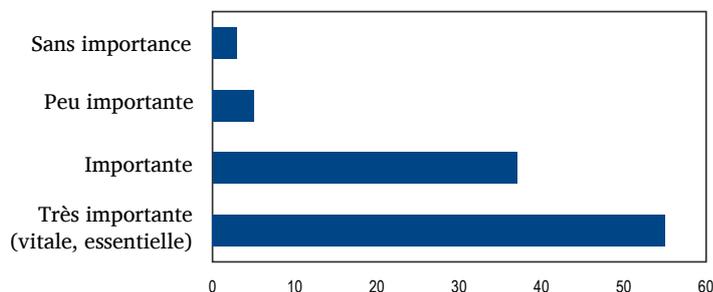


FIG. 2.6 – Importance de la pollution de l'air pour les Dunkerquois

Rappelons par ailleurs que la pollution de l'air est citée en moyenne par 22% des personnes interrogées en première, deuxième ou troisième position des phénomènes ou événements les inquiétant le plus parmi l'ensemble des risques (socioéconomiques, technologiques ou environnementaux). La dégradation de la qualité de l'air inquiète davantage les Dunkerquois que les accidents de la route, les épidémies, les attentats ou encore les agressions.

Par ailleurs, **dans la hiérarchie des principaux problèmes environnementaux, c'est la pollution de l'air qui est désignée, par plus de la moitié des répondants de l'enquête, comme le problème numéro un.** Comme l'indique le tableau 2.3, une majorité d'enquêtés classe la pollution de l'air dans les trois principaux problèmes environnementaux en fréquence moyenne. Les risques de contamination de l'eau par un produit toxique et de contamination virale, microbienne ou bactériologique ne sont, quant à eux, que rarement mentionnés comme étant une préoccupation majeure des enquêtés. De même, la question du recyclage des déchets domestiques réalise un score très faible eu égard à son importante visibilité médiatique.

	Cité en 1 ^{er}	Cité en 2 nd	Cité en 3 ^{ème}	Fréquences cumulées
La pollution de l'air	53%	21%	6%	80%
La gestion des déchets industriels	18%	18%	14%	50%
Les dépôts de déchets dans la nature	15%	17%	14%	46%
La pollution de l'eau	4%	22%	12%	38%
La pollution des sols	1%	6%	23%	30%
Le recyclage des déchets domestiques	7%	10%	9%	26%
Autre	1%	1%	1%	3%
Ne sait pas, ne se prononce pas	1%	0%	4%	5%

TAB. 2.3 – Principaux problèmes environnementaux selon les habitants de l'agglomération dunkerquoise (fréquences cumulées). Total des observations : 500

L'importance accordée par les Dunkerquois à la pollution de l'air est donc relativement forte. Il semble que ce soit par la bande des préoccupations locales que les répondants à l'enquête rejoignent la montée en puissance de la sensibilité écologique que l'on peut observer au niveau national⁴². On peut en effet penser que l'omniprésence d'industries polluantes dans le Dunkerquois conduit à une sensibilité particulière de ses habitants par rapport à cette question, comme l'indiquait un habitant de Cappelle-la-Grande : « *Tout ce qui est pollution pour moi est important* ».

⁴² Le Baromètre Santé Environnement 2007 fournit une bonne illustration de cette montée en puissance et de son caractère socialement indifférencié (*Baromètre Santé Environnement 2007*, Paris, Éditions INPES, p. 61–64).

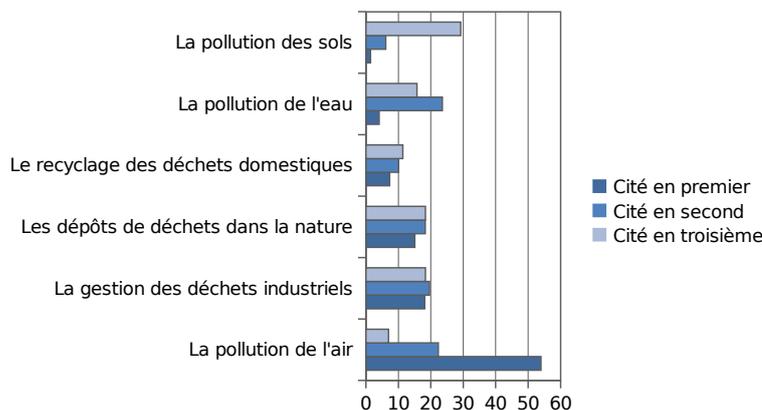


FIG. 2.7 – *Quels sont selon vous par ordre d'importance les trois principaux problèmes d'environnement dans le Dunkerquois (fréquences moyennes)?*

Cela ferait ainsi écho à la **priorité des considérations locales sur les considérations globales**. La forte concentration d'usines polluantes sur le territoire expliquerait ainsi pourquoi les Dunkerquois trouvent leur air plus pollué que celui du reste de la région :

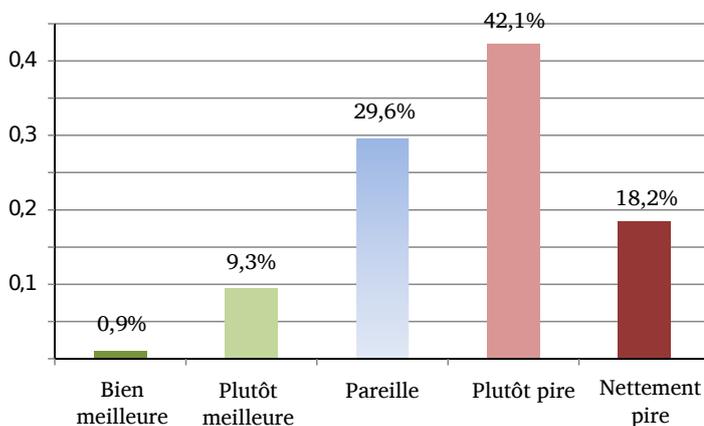


FIG. 2.8 – *«Pensez-vous que la qualité de l'air dans le Dunkerquois est meilleure ou pire que dans le reste de la région Nord – Pas-de-Calais?»*

Les **¾ des Dunkerquois trouvent la qualité de l'air « plutôt mauvaise » ou « très mauvaise »** :

Même si la gêne est diversement ressentie (cf. figure 2.10).

L'industrie, principale responsable de la pollution de l'air selon les Dunkerquois

Une enquête réalisée par le Ministère chargé de l'écologie (2009) montre que 62% des Français déclarent être exposés au risque de pollution de l'air (68% au risque de réchauffement climatique) et 24% aux risques industriels. Lorsqu'on s'intéresse à leurs inquiétudes en général, les risques et nuisances d'origine industrielle n'interviennent qu'en 5^e et 6^e positions alors que sur le baromètre IRSN 2007 la dégradation de l'environnement (modalité proposée assez générale) intervenait en 4^e position, même si les habitants se sentent plus exposés qu'ailleurs. Selon l'étude du Ministère chargé de l'écologie, les risques de pollution de l'air seraient des risques globaux détachés des spécificités locales alors que les risques industriels seraient reliés aux spécificités locales. Cette opinion entre en contradiction avec nos résultats qui montrent que **la perception de la pollution est liée à la présence locale des usines**.

Pour les Dunkerquois, en effet, la pollution de l'air est essentiellement attribuée à l'activité industrielle : 84,9% des personnes interrogées la choisissent comme première cause. Elle domine très nettement la pollution liée aux transports, cette dernière ne recueillant qu'un peu plus de 10% des réponses de rang 1 (tableau 2.4).

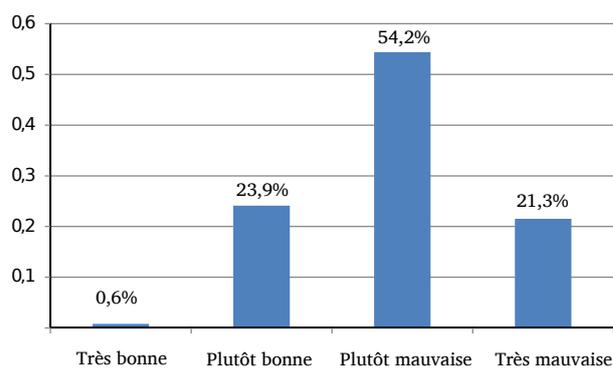


FIG. 2.9 – Perception de la qualité de l'air dans le Dunkerquois

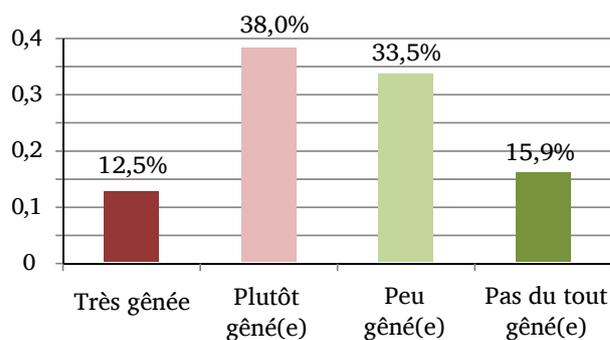


FIG. 2.10 – Sentiment de gêne par rapport à la pollution de l'air

	Cité en 1 ^{er} (%)	Cité en 2 nd (%)	Cité en 3 ^{ème} (%)	Fréquences cumulées (%)	Fréquence moyenne (%)
La pollution industrielle	87,1	9,9	2,8	95,8	33,3
La pollution liée aux transports	10,4	75,8	15,6	78,4	33,9
La pollution liée au chauffage	1,4	5,2	52,8	59,4	20,2
La pollution liée à l'agriculture	1,0	8,0	28,9	37,9	12,6
Sous-total	100	100	100	...	100

TAB. 2.4 – «Selon vous, quelles sont les principales sources de pollution de l'air dans le Dunkerquois?»

La perception sensible de la pollution de l'air semble ainsi vécue comme une des dimensions du risque industriel, puisque l'industrie est identifiée par les habitants comme étant la principale responsable de la pollution de l'air.

On notera toutefois que la distribution totale des fréquences est mieux équilibrée entre la pollution d'origine industrielle et la pollution liée au chauffage, les deux formes de pollution faisant à peu près jeu égal en se partageant les deux tiers de l'ensemble des items mentionnés (figure 2.11).

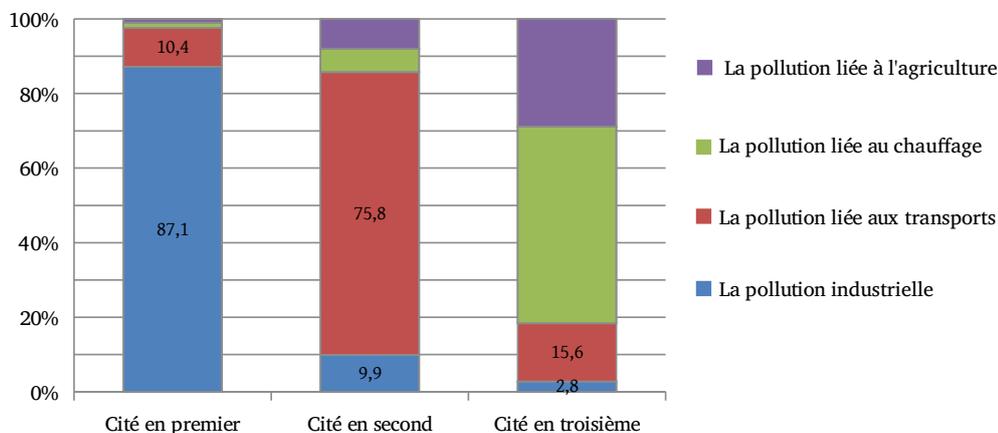


FIG. 2.11 – Perception des sources de pollution de l'air dans le Dunkerquois

Reste que la pollution de l'air s'intègre au quotidien des Dunkerquois en devenant un sujet de conversation assez courant entre proches ou avec les personnes que l'on rencontre au quotidien (famille, voisins, collègues de travail), même si peu d'enquêtés portent la discussion en-dehors de ces premiers cercles de sociabilité (figure 2.12). Cela montre qu'il s'agit d'un sujet considéré comme banal et habituel, qui n'exige pas une démarche active auprès d'un interlocuteur extérieur (élus ou associations).

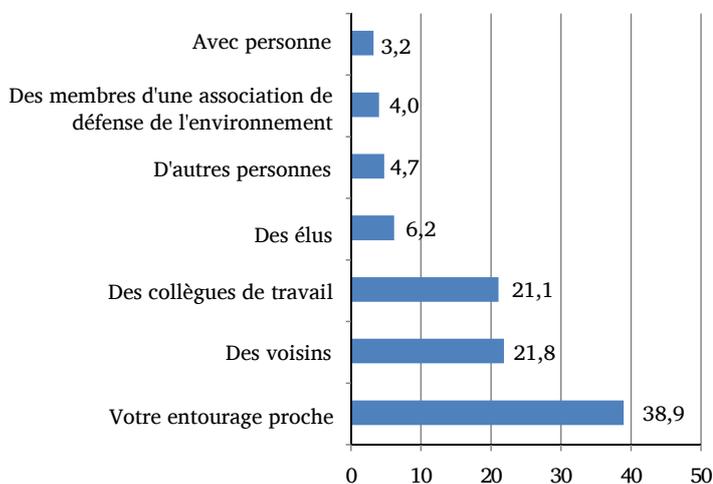


FIG. 2.12 – «Avez-vous déjà parlé de pollution de l'air avec...?»

Par rapport à cette importance donnée par les habitants, **la position des acteurs de la gestion du risque industriel** paraît moins homogène. On peut observer **des prises de parole très divergentes selon les acteurs**. En effet, certains élus tentent de la minimiser et donnent des explications rassurantes :

“ Un élu : *On ne sent rien, à part quand ça descend, on le voit descendre, le nuage qui tombe sur une plage, mais nous on est trop près! Là, la cheminée elle est à 80 mètres de haut, ça part euh... On le voit passer! ça part...*

Il semblerait ainsi préférable, pour cet élu, de donner une explication mêlant scientificité et logique populaire qui ferait « retomber » la pollution au loin. On verra plus loin que les

habitants, lorsqu'ils sont interrogés sur la proximité des espaces pollués, ont aussi ce sentiment du « c'est pire ailleurs... » rassemblé sous le terme de « mistigri spatial » [Coanus et al. 2007] (cf. § 2.5).

D'autres acteurs au contraire, tout en percevant l'importance du sujet, mettent en évidence que la pollution de l'air est un problème environnemental jugé vague, permettant ainsi d'évincer la réalité du problème : les conséquences sanitaires.

“ Médecin du travail à la retraite : *Oui mais enfin c'est toujours pareil, quand on parle de la pollution, c'est pour faire beau qu'il ne faut pas polluer...*

Si tous les acteurs relient cette problématique aux industriels, elle constitue une pomme de discorde essentielle entre les élus et les associations qui interviennent sur le sujet.

“ Un responsable associatif : *Ben oui. Je ne vais pas dire qu'ils passent à la caisse mais euh ce sont tous des frères [les élus et les industriels]. Tous des frères. De temps en temps, il y a quelqu'un qui pousse une gueulante comme ça pour la pollution, des choses comme ça, mais ça leur passe vite.*

Même si certaines associations peuvent valoriser le rôle des élus.

“ Un responsable associatif : *Il n'y a pas beaucoup d'élus qui ne prennent pas leurs responsabilités quand il y a un problème.*

Ici un responsable associatif relate un courrier adressé au sous-préfet par un élu :

“ *Là il [l' élu] indiquait donc être soucieux de protéger la population contre les effets néfastes de la pollution, de la pollution atmosphérique industrielle, conscient aussi des responsabilités qui sont les miennes, il est de mon devoir de veiller à ce que ce type de situation ne se reproduise pas. Il sera de mon devoir également d'envisager le cas échéant tous les recours prévus par la loi, conformément aux obligations qui me sont faites dans le cadre de mes pouvoirs pour préserver la sécurité sanitaire des habitants. Je sais pouvoir compter sur votre concours et afin de mettre en place les dispositifs les plus appropriés pour que, conformément à la loi air, chaque citoyen puisse respirer un air qui ne nuise pas à la santé.*

2.3.2 Des variables sociodémographiques jouant sur la perception de la pollution de l'air

Pour mieux comprendre la perception de la pollution de l'air, il peut être intéressant de rechercher différents facteurs sociaux qui pourraient l'influencer, comme le genre, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle, le niveau d'études, ou la zone de résidence.

On peut d'abord tester l'hypothèse selon laquelle **la pollution de l'air est perçue différemment par les hommes et les femmes**. En effet, les femmes sont 58% à la déclarer très importante, soit 4 points au-dessus de la moyenne, et les hommes 50%, soit 4 points en moins. On retrouve, à l'extrémité de l'échelle, la même différence entre hommes et femmes puisque 4% des hommes la déclarent sans importance et quasiment personne chez les femmes.

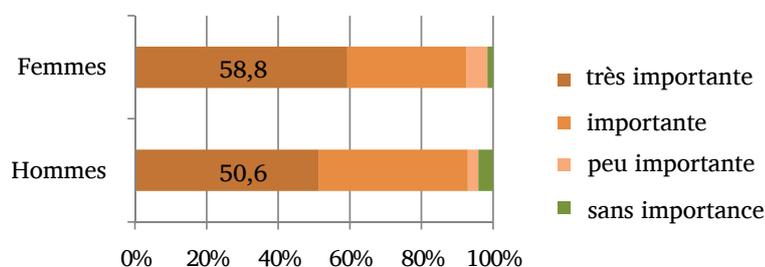


FIG. 2.13 – «La question de la pollution de l'air est-elle pour vous...?» (selon le genre)

Comme le montrent plusieurs recherches sur le genre et la perception des risques [Slovic 1992], il s'avère que la distinction homme-femme est assez complexe et pas toujours pertinente. Pourtant si on s'intéresse à l'importance de la pollution de l'air pour les hommes et les femmes, on s'aperçoit qu'il s'agit **d'une différence d'appréciation dans les modalités extrêmes**.

Ces différences de genre se remarquent notamment par rapport aux risques environnementaux (Fischer *et al.*, 1991, cité par [Gustafson 1998]). En fait, les hommes seraient en général moins concernés par les risques que les femmes, la perception de l'importance de la pollution pouvant illustrer cette différence de genre [Gustafson 1998]. Même si les différences sont parfois minimes, les femmes semblent plus inquiètes quel que soit le risque, ou, tout au moins, plus préoccupées. Les explications seraient liées aux **rôles sociaux des femmes dans la société qui sont le plus souvent tournées vers la santé et les enfants** et donc plus sensibles au bien-être de leurs concitoyens. Les risques proches des thématiques de la famille et de la maison préoccuperaient les femmes (Davidson et Freudenburg, 1996) alors que les hommes seraient plus sensibles aux thématiques économiques (chômage, problèmes économiques)⁴³.

L'importance accordée à la pollution de l'air varie également en fonction de l'âge. La pollution de l'air paraît d'autant plus importante que l'on vieillit (figure 2.14).

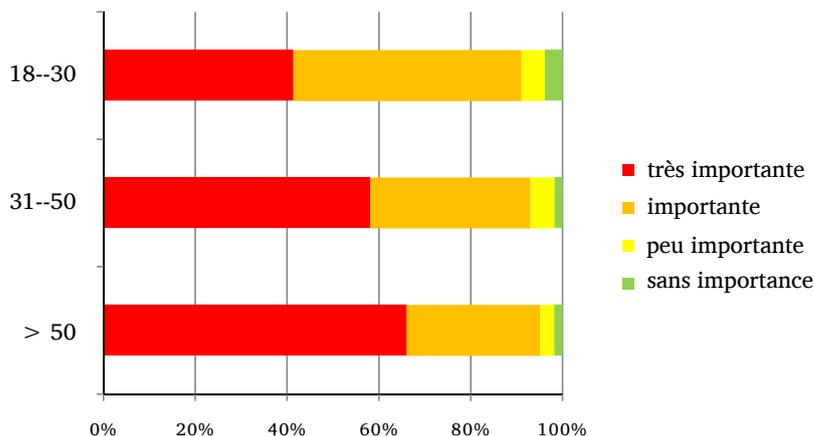


FIG. 2.14 – La question de la pollution de l'air selon les âges

Alors que 41,1% des 18-30 ans la jugent « très importante », les plus de 51 ans sont plus de 66% à faire de même⁴⁴. Comme le notait [Gustafson 1998] à propos des femmes, il s'agit ici **d'une mesure différenciée de la gravité de la problématique**.

Cette relative minoration des jeunes (par rapport à la moyenne tous âges confondus) peut être mise en rapport avec les problématiques spécifiques de cette classe d'âge. Les jeunes penseraient davantage à leur avenir proche, en devenir, et seraient plus enclins à s'inquiéter de la situation économique, du marché du travail ou de leur insertion professionnelle, que des questions environnementales⁴⁵. Les personnes interrogées entre 31 et 50 ans se placent, quant à elles, dans une situation moyenne. On serait là dans une prise de conscience plutôt « grandissante » avec l'avancée dans le parcours de vie. Il semble, plus précisément, que le tournant se fasse lors de la naissance des enfants (comme souligné par [Stern, 1993] et [Davidson & Freudenburg, 1996], cités par [Gustafson 1998]) qui inscrit les parents dans la durée et modifie leur vision de l'avenir, et peut-être leur sensibilité à l'environnement.

La répartition par classes sociales⁴⁶ propose, quant à elle, un modèle assez proche des graphiques précédents. En effet, les retraités majorent l'importance de la pollution de l'air comme on l'a vu dans la répartition par âge des réponses. À l'opposé, **les inactifs ont**

⁴³ Ces conclusions sont confirmées par des enquêtes par questionnaires de Fischer *et al.* (1991). E. Gustafson [Gustafson 1998] relie aussi cette différence aux rôles de chacun et aux relations de pouvoir qui existent entre les hommes et les femmes.

⁴⁴ Les catégories d'âge se retrouvent toutefois dès lors qu'on agrège les items « très important » et « important ».

⁴⁵ Ces résultats peuvent être confirmés si on regarde la sensibilité à l'environnement des Français (Institut français de l'environnement, IFEN, 2002). 17% des moins de 25 ans se déclarent « plutôt pas sensibles à l'environnement » alors que la moyenne tous âges se situe à 10%.

⁴⁶ La classe sociale d'appartenance a été codée ici de manière plus fine que les catégories socioprofessionnelles agrégées ayant servi à composer la variable d'échantillonnage. On a tenu compte, non seulement de la profession exercée, mais aussi du niveau de diplôme, du niveau de revenus déclaré pour le ménage, du statut résidentiel, du type de logement occupé, du nombre de personnes présentes dans le foyer et, quand elles sont connues, de l'ancienne profession, de la profession du conjoint ou de celles des parents. Ce système de recodage a pour avantage de valider, et éventuellement de corriger en le raffinant, le codage initial par la classe sociale. Il permet aussi de réduire le nombre de classes en intégrant les retraités, les femmes au foyer et les étudiants.

tendance à minorer l'importance de la qualité environnementale. Une partie, certes très minoritaire, déclare « sans importance » la question de l'air (6,8% la déclarent peu importante, et 7,1% sans importance).

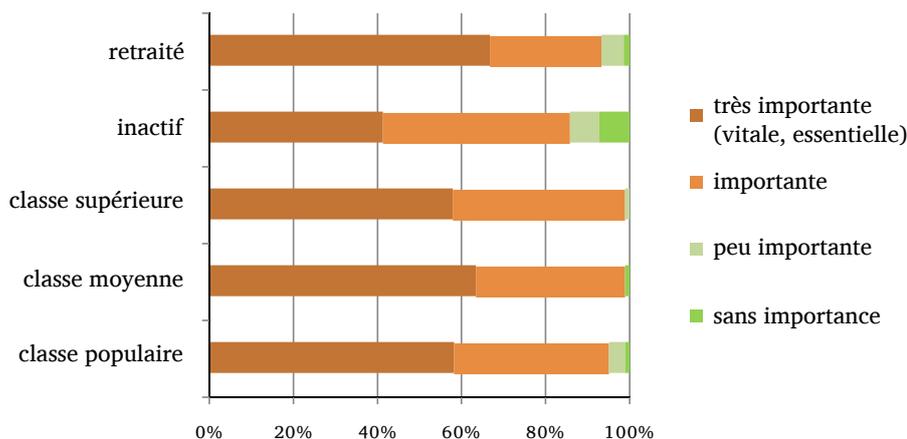


FIG. 2.15 – La question de l'importance de la pollution de l'air selon la classe sociale

Ces résultats vont à l'encontre des recherches menées dans le cadre du *Baromètre santé environnement 2007* de l'INPES⁴⁷ dans la mesure où on peut les comparer. En effet, les auteurs du rapport INPES montraient que les groupes sociaux⁴⁸ les plus modestes seraient aussi les plus inquiets (« les craintifs ») à l'inverse des hommes des groupes sociaux plus favorisés (« les tranquilles »).

En regroupant les modalités « très importante » et « importante », on observe **un clivage entre d'une part les classes moyennes et supérieures pour qui la pollution de l'air est très importante ou importante et d'autre part, les classes populaires qui paraissent plus détachées**, position encore plus forte chez les retraités et encore plus forte chez les inactifs. Pour ces derniers, on aurait donc une sorte de gradient qui varie en fonction de l'activité professionnelle valorisée et valorisante en opposant ainsi les actifs ayant un emploi aux autres. Dans les travaux de l'Institut français de l'environnement (IFEN, 2002), on retrouve de façon encore plus marquante la corrélation entre la catégorie socioprofessionnelle et la sensibilité à l'environnement avec une hausse quasi-linéaire au fur et à mesure que l'on s'élève dans l'échelle sociale.

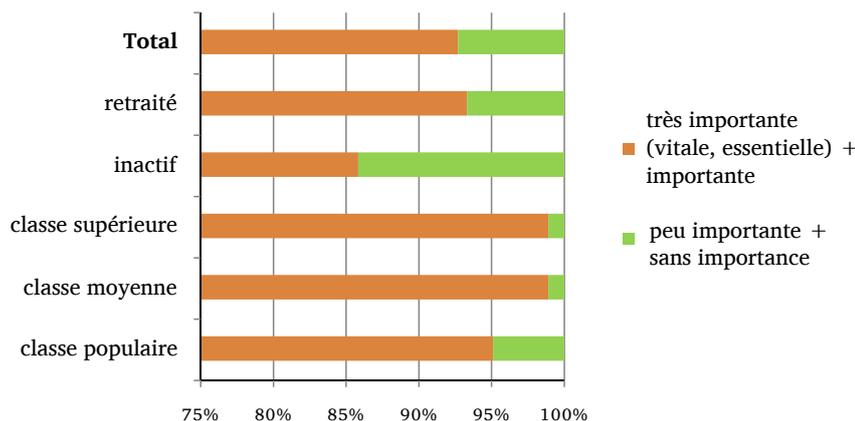


FIG. 2.16 – La question de l'importance de la pollution de l'air selon la classe sociale (modalités agrégées)

⁴⁷ Baromètre santé environnement de l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé (INPES), 2007, accessible en ligne à <http://www.inpes.sante.fr/CFESBases/catalogue/pdf/1114.pdf>.

⁴⁸ Dans la typologie du baromètre INPES sont pris en compte la catégorie socioprofessionnelle, le niveau de diplôme, le niveau de revenus notamment.

Enfin, on peut trouver un « **effet de lieu** » qui, en évitant tout spatialisme, met en évidence des relations entre l'importance de la question de la pollution de l'air et la zone d'enquête⁴⁹.

Si on observe les résultats par zones d'enquête, nous sommes face à des résultats assez complexes qui ne croisent pas également l'exposition et la question de l'importance de la pollution de l'air (figure 2.17). En effet, et de manière attendue, dans les trois premières zones dites de Coudekerque-Branche, de Bourbourg et de Bray-Dunes, qui se caractérisent par un éloignement important de la zone des usines, les habitants sont moins nombreux à juger la question de la pollution de l'air très importante.

Dans un deuxième groupe on trouve les zones les plus industrialisées, proches des usines ou de la centrale nucléaire, qui se situent en position moyenne. Enfin les habitants des dernières zones, qui sont en l'occurrence des zones denses, des quartiers centraux ou péri-centraux déclarent, eux, que la question de la pollution de l'air est très importante. Ces résultats corroborent les résultats des enquêtes récentes sur la perception du risque. Comme l'indique le baromètre INPES 2007, **les plus grandes disparités dans les représentations du risque sont davantage territoriales que sociales**⁵⁰.

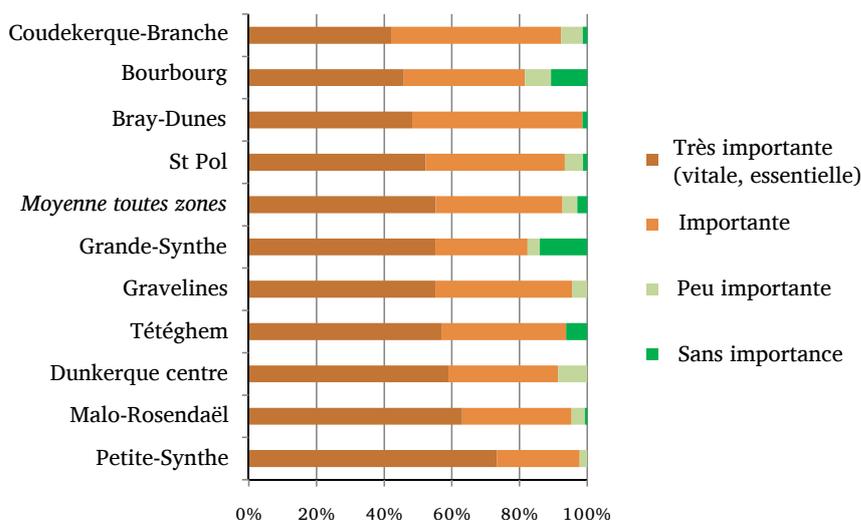


FIG. 2.17 – L'importance de la qualité de l'air selon les zones d'enquête

⁴⁹ Dix zones d'enquête ont été dessinées sur la base d'une certaine cohésion sociale, morphologique et de distance à la zone industrielle. Elles ont d'abord été identifiées en fonction de leur homogénéité sociodémographique et résidentielle, mais aussi en fonction de leur proximité/éloignement avec les principaux sites industriels et avec les zones. Les zones d'enquête ainsi définies agrègent différentes communes et/ou différentes zones IRIS de la Communauté Urbaine de Dunkerque. Les IRIS (îlots regroupés pour l'information statistique) constituent un découpage, propre à l'INSEE, permettant de cartographier les données du recensement de la population au niveau infra-communal. « 2000 » renvoie à la fois à leur année de constitution et à leur taille (2 000 habitants environ). Les IRIS ont été définis au moment du recensement de mars 1999, en collaboration avec les mairies. Ils remplacent les quartiers 5 000 (quartiers d'environ 5 000 habitants définis pour le recensement de la population de 1990), jugés trop grands. Un IRIS est un regroupement d'îlots en fonction de facteurs socioéconomiques communs. Il peut s'agir soit d'un découpage des grandes communes défini par l'INSEE (620 communes dont toutes les communes de plus de 30 000 habitants), soit de communes entières. Aucun IRIS ne compte plus de 30 000 personnes. Les « IRIS 2000 » couvrent toutes les communes de 5 000 habitants et plus.

⁵⁰ D'autant que nous avons ici des zones dont justement il faudrait tester l'homogénéité sociale pour ne pas passer à côté d'un effet social plus complexe que les classes sociales vues précédemment et qui ne se combinerait qu'à l'échelle de la zone d'enquête.

Les facteurs sociodémographiques jouant sur la perception de la pollution de l'air

De cette première analyse de la perception de la pollution de l'air et de son importance, plusieurs éléments peuvent être ici résumés. **Pour la très grande majorité des habitants, la question de la pollution de l'air est importante ou très importante.** Quelques différences peuvent cependant être notées.

- ▷ Les femmes semblent plus sensibles à l'importance de la qualité de l'air que les hommes.
- ▷ **Cette sensibilité varie avec l'âge**, les personnes plus âgées la jugeant plus importante que les jeunes.
- ▷ **Cette sensibilité semble également varier avec la catégorie sociale.** Plus d'ailleurs que la place dans l'échelle sociale, il semble que cela soit le clivage actifs / inactifs qui opère, ces derniers étant 1/6 à trouver la question de la qualité de l'air peu importante ou sans importance.
- ▷ Enfin, **les habitants des zones les plus urbaines, qui ne sont pas forcément les plus exposés, la jugent plus importante que les habitants des zones plus industrialisées.**

On voit donc que la perception de la pollution de l'air et l'importance qu'on lui donne sont liées à d'autres facteurs que la simple exposition. Nos résultats tendent à valider **l'hypothèse du caractère socialement construit de l'importance à accorder à la qualité de l'air.**

2.3.3 Odeurs, poussières, fumées : un triptyque très stable de la pollution de l'air

Au-delà de l'importance de la pollution de l'air vue au point précédent, nous avons essayé de comprendre comment cette pollution pouvait être *perçue*. **Les jugements sur l'importance de la qualité de l'air et sur sa qualité moyenne doivent en effet être compris par ses modes d'appréhension.** Il est important de rappeler qu'il s'agit d'une perception sensorielle, tangible, empirique. On peut donc se demander quels sont les signes de celle-ci étant entendu qu'entre la pollution réelle et celle qui est perçue, il y a une discontinuité quasiment inévitable puisque ce qui est perçu par l'individu n'est pas forcément le plus présent (particules fines vs particules grosses) et ce qui est perçu n'est pas ce qui est le plus toxique. Il nous a semblé important de bien comprendre ces éléments de perception pour mieux dessiner de futures politiques de prévention ou d'amélioration de la qualité de la vie.

La pollution de l'air se constate d'abord à ses effets. Elle conduit les Dunkerquois à **une pluralité de comportements adaptatifs ou réparateurs**, notamment « nettoyer fréquemment son logement », « ne pas ouvrir les fenêtres », « rénover les façades » (figure 2.18).

comportements
adaptatifs

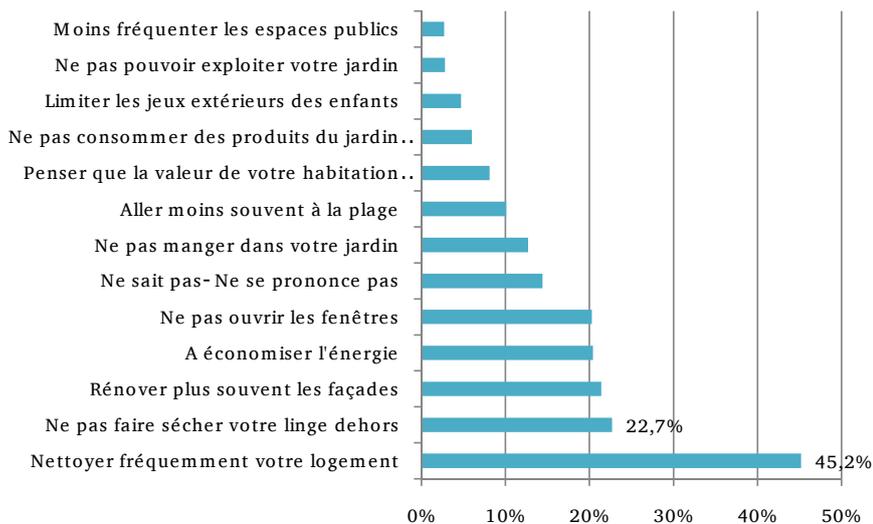


FIG. 2.18 – Comportements adaptatifs à la pollution de l'air

La pollution de l'air se constate ensuite à **des signes tangibles** : essentiellement **la présence d'odeurs, les dépôts de poussières, et la vue de panaches de fumée** (cf. figure 2.19).

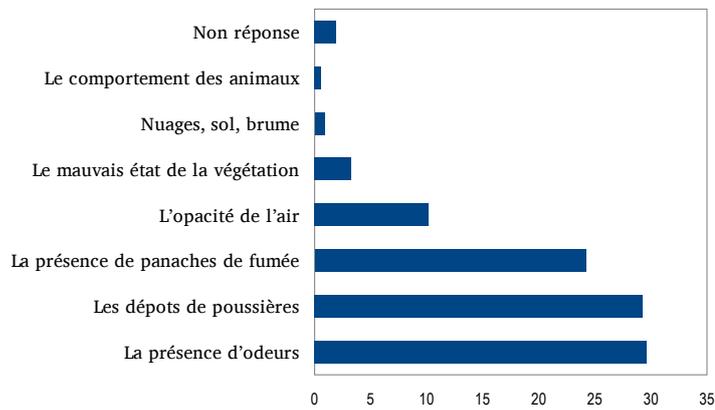


FIG. 2.19 – À quoi percevez-vous le plus la pollution de l'air? (% nombre de citations)

La présence d'odeurs, les dépôts de poussières et la présence de panaches de fumées, représentent ensemble plus de 84% des réponses données (1077 sur 1273, plusieurs réponses étaient possibles). On voit donc que c'est **le très visible ou le très perceptible** qui l'emporte.

En effet les odeurs sont diffuses et partout perceptibles dans l'environnement, et les dépôts de poussières, particules et paillettes frappent l'œil puisqu'ils se déposent sur tous les extérieurs comme les appuis fenêtres, les salons de jardins, la végétation et même à l'intérieur, sur les tables, les sols. Les odeurs et poussières ont été citées chacune par plus des ¾ des personnes interrogées et remportent des scores identiques (aux alentours de 380 citations). Les panaches de fumées, en troisième lieu, sont cités par 63% des personnes interrogées.

Cette « hyper-présence » du visible et du perceptible a été remarquée par la plupart des auteurs qui s'intéressent à l'environnement urbain [Gaillard-Rocher et al. 2008 ; Coanus et al. 2000]. Selon ce dernier,

“ Les éléments qui constituent l'environnement industriel produisent des phénomènes (odeurs, bruits...) parfaitement perceptibles; le plus souvent ils sont « connotés négativement » en fonction d'un travail d'interprétation (et donc de construction sociale) qui relève à la fois de modèles collectifs et de paramètres plus personnels. [Coanus et al. 2000, p. 415]

De la même façon, dans sa thèse à propos des paysages industriels, M.-J. Fortin note que dans la vingtaine d'entretiens qu'elle a pu mener sur le territoire dunkerquois, le thème des nuisances dues aux poussières a été cité par les ¾ des personnes enquêtées [Fortin 2005, p. 155]. Ce thème est, selon elle, enchevêtré avec les thèmes de la pollution de l'air, de la santé et des pratiques territoriales. Selon nous, **les poussières et les odeurs cristallisent la pollution de l'air**. À l'instar de [Debarbieux 1995], qui utilisait la figure de la synecdoque pour les lieux symboliques où la partie représente le tout, nous pourrions utiliser cette figure de rhétorique où les parties (les poussières et les odeurs) représenteraient le tout, en l'occurrence la pollution de l'air. D'autant que le très visible, le dépôt de poussières se fait sur des éléments usuels de la vie quotidienne :

“ Une habitante de Grande-Synthe aujourd'hui retraitée : Avec du PVC blanc sur les fenêtres, vous pouvez passer le chiffon tous les jours.

Un cadre de Petite-Synthe : Ça se voit avec les rideaux et les aérations, l'aération est noire, noire...

Cette cristallisation est d'ailleurs bien repérée par les acteurs rencontrés à propos de la concertation, elle est reprise à travers une Commission du SPPPI Côte d'Opale-Flandres (Air, bruit, odeurs)⁵¹ qui s'intéresse précisément à ces signes. Une représentante de la vie associative la privilégie d'ailleurs car c'est « le truc le plus immédiat, pour les habitants ». Lorsqu'ils évoquent leurs relations avec les habitants, les industriels notent que ces signes tangibles de la pollution de l'air constituent la pierre d'achoppement de leurs discussions :

⁵¹ Pour le SPPPI du Hainaut-Cambrésis-Douais, une commission s'intéresse aux « milieux » (eau, air, bruits et odeurs et émissions polluantes de toutes nature); pour le SPPPI de la région lyonnaise (le SPIRAL) : cinq commissions sont indiquées : air, eau, déchets, risques industriels et Transport de matières dangereuses (TMD).

“ Représentant exploitant : *La moitié des appels, c'est le bruit. Et après, toute l'autre moitié, c'est les poussières, panaches, fumées, re-déposition de poussière, etc. Et puis après on en a quelques-uns sur les odeurs, l'embellissement, divers... Des fois on a des problèmes où on n'est pas directement concernés, mais bon... Mais sinon le principal c'est le bruit, c'est quasiment 50%. Et les poussières juste derrière... donc après selon les périodes... ce sont les deux thèmes majeurs quand même... Après le reste, bon...*

Dans une autre entreprise, les représentants sont aussi conscients de ces problématiques tout en tentant d'en minimiser l'impact. Ils organisent comme un faisceau de circonstances atténuantes en « accusant » la topométrie, la nature des productions, en soulignant la dimension individuelle de ces manifestations sensorielles, tout en relevant l'incapacité des industriels à faire parfois mieux :

“ Représentant exploitant : *Bah, on a cette réputation de sentir mauvais. Et donc c'est quelque chose que l'on reconnaît, c'est pas... euh, l'impact, quand on passe devant la raffinerie, ça sent. En plus, bon, la configuration ne va pas dans notre sens c'est-à-dire que l'on est dans une cuvette par rapport à la route donc forcément ça éclate. Et puis nos produits en eux-mêmes, on fait des bitumes essentiellement, ça apporte des odeurs. Quand vous passez à côté d'un chantier autoroutier, ça sent, ça sent le bitume. Et nous, c'est vrai que nous, nous on a des tonnes de bitume. Donc, c'est des choses qu'on a expliquées et qu'on a montré quoi. Et qu'on a pu voir et pourquoi finalement ça pouvait sentir. Nos problèmes olfactifs, c'est ça, c'est essentiellement lié à la nature des produits que l'on traite, à la configuration des lieux qui fait que ça n'est pas forcément la bonne solution, et puis également le fait que techniquement il n'y a pas entre guillemets de « masqueur » d'odeur comme ça... donc la solution est très complexe. Avec le phénomène de la complexité qui est accru par le fait que c'est quelque chose qui varie d'un individu à l'autre. Je veux dire si le problème c'était que tous les jours on a une fumée noire de telle heure à telle heure OK ça c'est factuel une bonne fumée noire, ou tous les jours il y a tel bruit ça c'est factuel et ça on peut techniquement le résoudre... Euh une odeur, certains vont trouver que ça sent très mauvais, d'autres que ça sent un petit peu, et d'autres que bah ça sent mais ça gêne pas...*

Face à cette forte prise de conscience par les habitants et les acteurs de l'environnement industriel (services, de l'État, industriels, associations, élus locaux), la mesure des poussières et des bruits est devenue un enjeu territorial important puisque des réseaux de capteurs ont été installés dans l'agglomération (§ 1.2.1). Ces nouveaux équipements proposent une information relayée en continu sur le site Internet du SPPPI. Au préalable, les associations, avaient mis en place leurs propres mesures de la poussière, ce qui leur donne une véritable historicité et leur permet d'apparaître comme des interlocuteurs pertinents sur les signalements qu'ils peuvent faire. Ainsi d'un représentant d'une association environnementaliste indiquant qu'une des membres de l'association évalue régulièrement les poussières :

réseau de capteurs

“ Militant associatif : *Elle fait les relevés de poussières à partir d'une table. Elle travaille en centre-hospitalier à Dunkerque, donc elle a des possibilités d'analyse et de poids, de pesée, donc tout cela c'est fait périodiquement, et c'est retransmis aux différents pollueurs à ceux qui rejettent les poussières, et on fait des analyses de notre côté et eux du leur, et à partir de quoi, euh, selon les résultats, si vous voulez, on détermine l'origine de ces poussières, et le degré de nocivité quoi, voilà.*

Ces mesures sont d'ailleurs reconnues en tant que telles par le SPPPI notamment :

“ Représentant SPPPI : *Je crois qu'il faut les garder en parallèle [les relevés de poussière], pour voir quel est le lien entre les deux techniques... Est-ce que, à la limite, la table à poussière qui coûte un mètre carré de bois, et puis une petite balayette, c'est-à-dire une petite dizaine d'euros, et un appareil qui en coûte 20 000... ce serait intéressant de comparer les deux, est-ce que les données sont les mêmes, est-ce qu'il y a un facteur de passage de l'un à l'autre, ou est-ce qu'au contraire ils ne donnent pas du tout les mêmes choses... Faut pas rejeter a priori... surtout que si on s'apercevait, bon je dis n'importe quoi, que les tables à poussière de [l'association] donnent à peu près les mêmes résultats, à un facteur k près, que les machins qui coûtent 15 000 ou 20 000 €, ben autant mettre des tables à poussière et continuer avec...*

Les autres modalités de la question des signes de la pollution de l'air sont moins présentes même si l'**opacité de l'air** a recueilli près de 10% des citations. Ainsi, elle apparaît souvent dans les *verbatim* des habitants :

“ Des fois, il y a comme une couleur de gaz. [...] À [nom d'une ville] on a l'impression d'une bonbonne de gaz tout le temps.

Les personnes interrogées mettent cependant en évidence la spécificité de cette pollution diffuse puisqu'on s'en aperçoit surtout quand on entre sur le territoire dunkerquois :

“ Quand on arrive de l'autoroute, on voit la pollution au-dessus de Dunkerque.

Si la **végétation** apparaît peu présente dans les signes tangibles de la pollution de l'air (3,4% des citations) elle est pourtant très souvent utilisée comme indicateur de l'état de l'environnement par les acteurs et les habitants « *l'herbe est parfois marron* ». Ainsi comme le note le maire d'une petite commune :

“ Un élu : *Par exemple au printemps, il n'y avait pas de vent, j'ai retrouvé mon champ avec plein de goudron, bon, euh... C'était tellement important que j'ai même pas osé le publier, bon, j'ai été montrer à la mairie de Dunkerque, à l'industriel là [nom de l'usine], mais j'ai pas osé appeler la presse, ça aurait fait une polémique, ça aurait été encore une affaire, tout le monde serait venu réclamer pour que bon... C'était des légumes, hein, c'était de la rhubarbe, on pouvait enlever à la cuillère, hein, c'était noir dessus, donc j'ai rien dit, il y a quelque fois... ça sert à rien...*

Au-delà de son rôle de bio-indicateur, **la végétation va jouer aussi un rôle encore plus symbolique de protection, de barrière protectrice par rapport aux usines**. En effet la coupure visuelle introduit une discontinuité et permet « d'oublier » l'environnement industriel. La nature, quelle qu'elle soit d'ailleurs (mer, végétation, cours d'eau), même à quelques centaines de mètres de la zone industrielle et même complètement artificialisée correspond à un besoin essentiel des citoyens [Hellequin 2008].

Dans ce contexte, on comprend mieux la forte mobilisation des habitants et des associations lorsque doivent intervenir des étêtages :

“ Un représentant associatif : *On a eu des gros soucis avec les, par exemple, les plantations autour de l'usine, euh, on y est allé, je suis intervenu personnellement. [...] On a fait stopper le massacre parce qu'on peut appeler ça un massacre l'abattage des arbres. Ce qu'ils appelaient un étêtage, je vais vous montrer quelques photos que j'ai là, [nom d'une entreprise] était intervenu parce que tous les arbres qui sont en dessous des lignes haute tension sont étêtés régulièrement. Mais, ils ont fait un abattage, ce qu'on appelle un massacre à la tronçonneuse à hauteur d'homme. Alors là nous sommes intervenus au niveau [nom d'une entreprise] qui n'était pas prévenue de cette intervention. Bon ils savaient que [nom d'une entreprise] se devait d'étêter les arbres pour, par mesure de sécurité, les arbres ne peuvent pas s'approcher une certaine distance des lignes haute tension, ce sont quand même des lignes qui transportent 225 000 volts. Mais là, [nom de la même entreprise] a délégué une société, excusez-moi l'expression, de margoulins, de zoulous, qui n'ont pas fait, au lieu de déployer des échelles, des escabeaux ou des moyens qu'il fallait pour faire un étêtage correct, ils ont pris les tronçonneuses, ils ont coupé à hauteur d'homme, alors ils ont détruits environ 250 arbres dans les zones vertes.*

Pourtant d'autres associations mettent en évidence l'aspect purement paysager de la végétation et le marché de dupes qu'elle peut représenter.

“ Représentant d'une fédération d'associations : *[Nom d'une entreprise] invite les habitants de Fort-Mardyck, donc autrement dit, les habitants de Fort-Mardyck viennent à la CLIS [Commission locale information et surveillance] officielle, ils étaient tout contents parce que [nom de l'entreprise] avait maintenu une ligne d'arbres soi-disant pour arrêter la pollution, enfin pour limiter la pollution. On leur a dit qu'ils se faisaient rouler dans la farine quoi, que ce n'était pas ça qui allait régler le problème.*

Au-delà de cette cristallisation de la pollution de l'air dans les poussières, les odeurs et les fumées, on peut essayer de préciser s'il existe des différences selon les diverses caractéristiques de l'identité sociale, à savoir ici le genre, l'âge, la classe sociale et les différentes communes ou zones d'enquête de l'agglomération dunkerquoise.

Le premier facteur auquel on pense d'abord est **le genre** qui pourrait différencier cette perception de la pollution, d'autant que nous avons vu précédemment que les femmes avaient

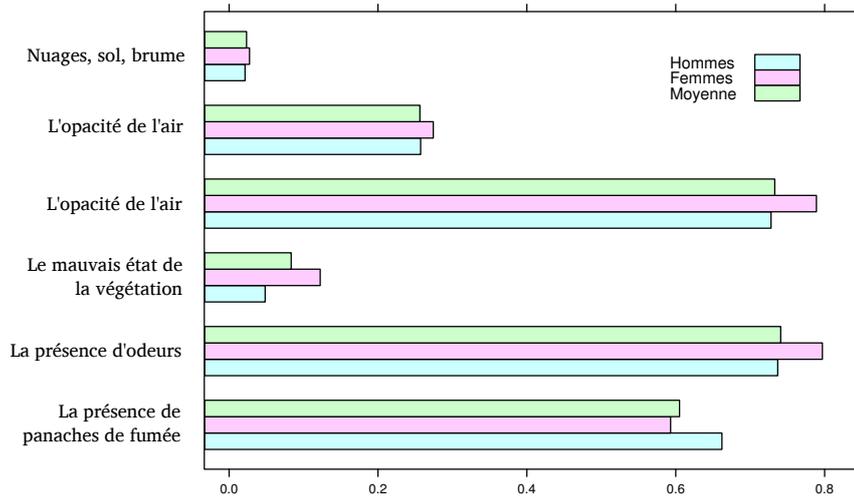


FIG. 2.20 – « Comment percevez-vous la pollution de l'air ? » (selon le genre)

une plus grande sensibilité à l'environnement. En réalité, il existe peu d'écart entre les hommes et les femmes par rapport aux signes de la perception (figure 2.20).

Ce qui frappe d'abord c'est la quasi-similarité des perceptions. Pour les deux sexes, le trio est le même et dans le même ordre et avec le même écart entre les deux premiers (poussières et odeurs) et la présence de panaches de fumées. Pourtant les femmes privilégient un peu moins les panaches de fumées que les dépôts de poussières et les odeurs. Cela peut peut-être s'expliquer par les usages plus domestiques de l'activité féminine.

Comme le genre, l'âge paraît peu discriminant puisque les trois signes (poussières, odeurs et fumées) remportent le plus de citations (cf. figure 2.21).

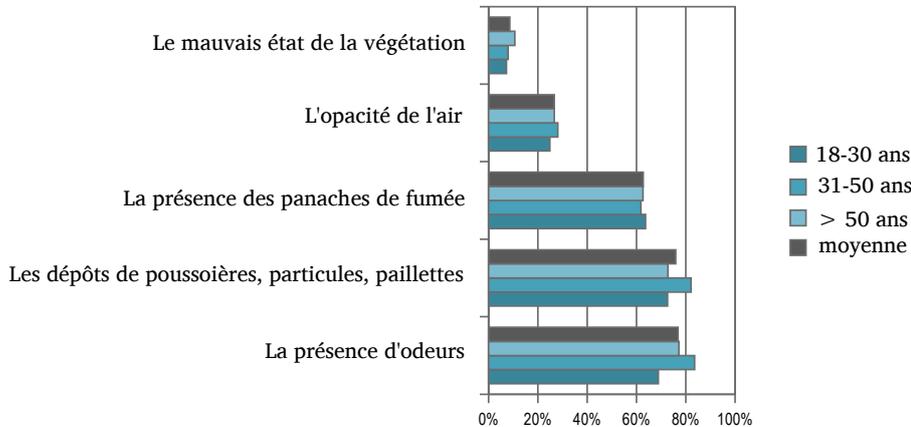


FIG. 2.21 – « Comment percevez-vous la pollution de l'air ? » (selon les âges)

On peut noter la surestimation des 30-51 ans quant aux odeurs et aux poussières, qui s'explique par une sous-estimation très relative de la fumée, de l'état de la végétation, et d'autres modalités ici non-présentées (la modalité « autres » signale un fort taux de non-réponse). Dans cette catégorie d'âge tout le monde a répondu contrairement aux plus jeunes ou aux plus âgés.

Alors que nous avons vu que **les classes sociales** se différençaient quant à l'importance de la pollution de l'air (surestimée par les retraités et sous-estimée par les inactifs), le rapport aux signes de la pollution de l'air est assez similaire. Mais comme le genre et l'âge, l'appartenance à une classe sociale paraît peu discriminante (cf. figure 2.22).

Le trio est reconstitué, même s'il existe des différences dans la hiérarchie. Pour les classes moyennes et les inactifs, ce sont les poussières qui sont les manifestations les plus perceptibles de la pollution de l'air. Les classes supérieures, les classes populaires et les retraités privilégient les odeurs.

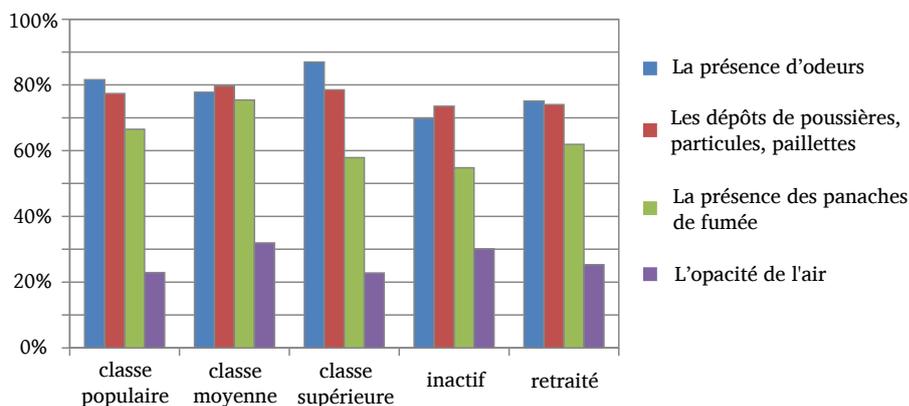


FIG. 2.22 – « Comment percevez-vous la pollution de l'air ? » (selon les classes sociales)

Une dernière hypothèse se fondait sur **la distinction entre les zones d'enquête** sachant qu'elles représentaient des distances aux usines relativement homogènes.

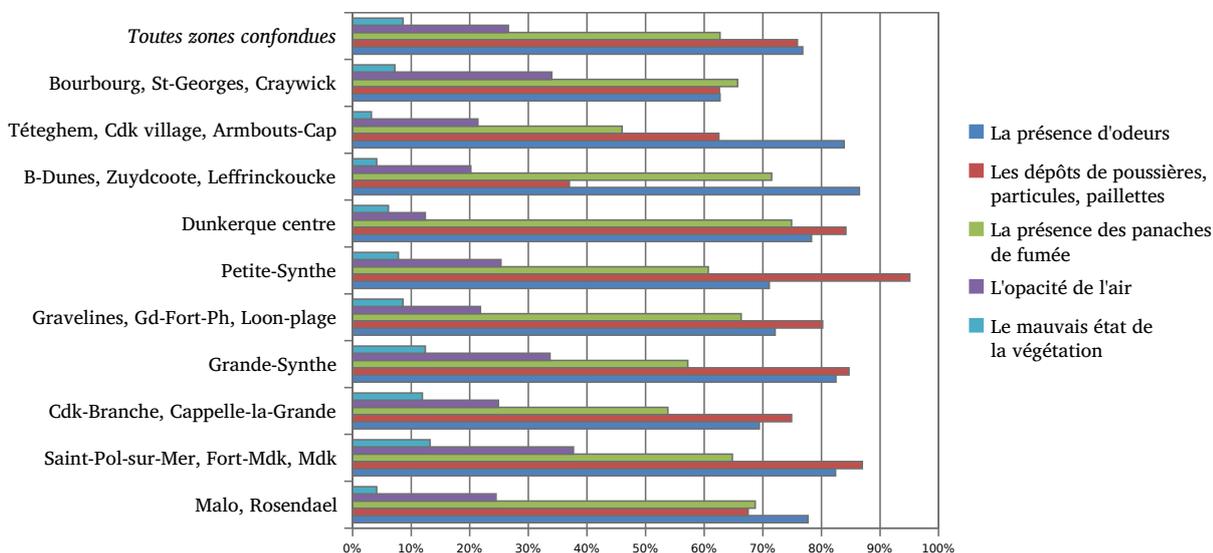


FIG. 2.23 – « Comment percevez-vous la pollution de l'air ? » (selon les zones d'enquête, en nombre de personnes interrogées)

Ce graphique donne plusieurs informations. La première est sans aucun doute le fait que le trio « poussières, odeurs et fumées » reste le même. La seconde information montre au contraire des variations sensibles selon le lieu de résidence lorsqu'on s'intéresse aux places respectives de ces trois signes dans le trio. En effet, dans certains espaces (Malo, Rosendaël; Bray-Dunes, Zuydcoote, Leffrinckoucke; Teteghem, Coudekerque-Village) les odeurs ont été citées par le plus grand nombre de personnes interrogées, alors que pour les autres ce sont les poussières qui remportent le plus de suffrages. **Cette distorsion peut s'expliquer par la distance aux usines et par les types de paysages.**

La pollution de l'air est perçue à travers les dépôts de poussières, les odeurs et les panaches de fumées

Pour davantage de lisibilité, nous avons reconfiguré les réponses à propos des dépôts de poussières qui présentaient les profils de réponse les plus diversifiées.

Comme on le voit ici, la zone de résidence apparaît encore comme l'élément le plus discriminant. Si la distance est un des facteurs importants, il nous semble que plus largement **le rapport à l'environnement est divergent selon les espaces de vie.**

Il est donc possible de conclure ici que **la pollution de l'air se cristallise à travers les dépôts de poussières, les odeurs et les panaches de fumées**, et la pollution est

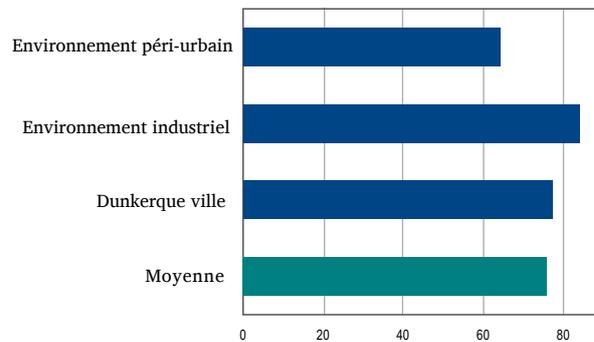


FIG. 2.24 – Perception des dépôts de poussière, particules et paillettes selon les types de paysage

en effet perçue comme telle par l'ensemble de la population. Le genre, l'âge, l'appartenance à une classe sociale, le fait d'avoir travaillé ou non dans l'industrie font peu varier la perception des signes de la pollution. **Seul le type d'environnement résidentiel (péri-urbain, urbain, industriel), qui est en relation avec la distance à la zone industrielle, fait varier l'importance de chacun des signes.** Le triptyque paraît donc très stable et possède même une certaine universalité. Celle-ci explique sans aucun doute qu'il constitue la pomme de discorde identifiée par tous des relations entre les parties prenantes de l'environnement industriel.

2.4 De l'espace-temps quotidien : les « territoires du risque »

Après avoir vu que les Dunkerquois se sentaient globalement exposés au risque industriel, même s'ils notent leur attachement aux industries, pourvoyeuses d'emplois et de revenus, et qu'ils considéraient souvent les industries comme responsables de la pollution de l'air, source de nuisances et de problèmes environnementaux et sanitaires, nous pouvons désormais nous demander si cette conscience du risque industriel, au sens large du terme, a un impact sur leur **rapport à l'espace**. Cette dimension spatiale peut être abordée à travers **la perception de l'environnement proche**, en l'occurrence le quartier, **les usines dans leur environnement et les localisations du risque**. On reprendra ici le titre de la thèse de Valérie November, les « territoires du risque » [November 2000], pour mettre en évidence **l'idée qu'il existerait des territorialités spécifiques aux zones urbanisées industrielles**. Le territoire étant à la fois produit, perçu et vécu [Di Méo 1996 ; Frémont 1976], il s'agit d'aborder la dimension spatiale des risques à l'aune de ces trois dimensions. Ces représentations peuvent être enrichies par **les pratiques spatiales** des personnes interrogées par rapport aux dangers. Ainsi pourrions-nous nous intéresser à la relation de l'habitant à l'industrie à la fois vis-à-vis des nuisances (pollutions, bruits, odeurs) et des risques d'accident.

2.4.1 Un cadre de vie globalement apprécié malgré un sentiment de vulnérabilité homogène sur le territoire

Dans l'ensemble, les Français apprécient leur quartier puisque près de 91% le trouvent agréable à vivre [Jeannic 2007]. Notre qualification générale dans cette enquête est un peu différente, puisque 60% des personnes l'ont noté comme agréable, et 21% le trouvent même sympathique. Mais globalement, on peut noter que les propositions favorables l'emportent largement. Si le terme « agréable » est cité 312 fois, c'est l'environnement « utile » qui est valorisé. Au contraire, l'insécurité ou les problèmes de drogue semblent quasiment absents : ils ne sont cités que par 7 à 8% des personnes interrogées, alors que le calme et la sûreté sont valorisés respectivement par 37,8% et 14,5% des personnes interrogées.

La proximité des commerces, qu'ils soient grands ou petits, des transports en commun et des grands axes routiers est citée par 150 à 200 personnes. Ces équipements permettent une vie quotidienne bien insérée dans l'espace local et régional et correspondent aux besoins d'un espace densément peuplé, disposant de communications bien développées, fortement intégré. Les communes de l'agglomération entretiennent des relations intenses, grâce notamment aux autoroutes qui la quadrillent.

Dans cet univers utilitaire, le quartier attire peu de critiques, alors que l'agglomération dispose d'une image industrielle largement diffusée dans la presse nationale. Si certains estiment qu'elle serait l'archétype de la ville polluée, localement, **seulement 1/5 de ses habitants trouvent leur environnement trop pollué, soit même un chiffre légèrement inférieur à la moyenne nationale**, plutôt proche des habitants français du péri-urbain (*ibid.*), et seulement 7,7% des personnes l'ont trouvé dangereux du fait des usines. **Cette sous-valorisation de l'environnement industriel apparaît comme un contrepoint intéressant par rapport aux éléments vus plus haut.** Autrement dit, **les Dunkerquois déclarent leur environnement comme pollué quand on leur demande s'il l'est ou pas selon eux, mais ne choisissent majoritairement pas cet adjectif pour le décrire.** Les adjectifs choisis par les personnes interrogées illustrent, voire expliquent, les modalités de la vie au quotidien, à l'ombre des usines. Le risque et les pollutions sont là, mais la vie quotidienne est satisfaisante.

Seul 20% des habitants trouvent leur environnement trop pollué et 8% dangereux du fait des usines

cadre de vie

Le cadre de vie des Dunkerquois est donc relativement apprécié malgré un sentiment de vulnérabilité homogène sur le territoire. En effet, la tendance à se déclarer exposé au risque est assez peu différenciée par le lieu de résidence des enquêtés. Si on croise la question de l'exposition au risque industriel avec les dix zones d'enquête, on observe que le sentiment de vulnérabilité se distribue de manière globalement homogène sur l'ensemble du Dunkerquois (figure 2.25)⁵².

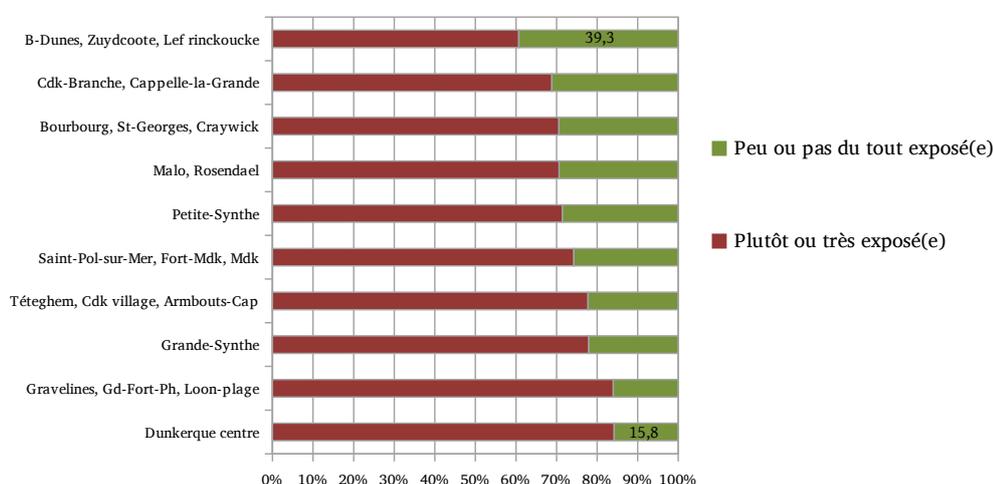


FIG. 2.25 – Sentiment d'exposition au risque industriel selon la zone de résidence (modalités agrégées)

Il est le plus fort au centre de Dunkerque et dans la zone de la centrale nucléaire de Gravelines, où 84% des enquêtés se déclarent plutôt ou très exposés. Dans les autres zones, les pourcentages sont voisins de la moyenne qui est de 74%.

Si l'on retient les quatre modalités de réponse initiales (« plutôt, très, peu, pas du tout exposé ») sans les agréger, ce sont toutefois des perceptions plus nettement différenciées selon les zones d'enquête qui se dégagent (*cf.* figure 2.26)⁵³.

Dans les zones de Grande-Synthe et de Petite-Synthe, la part des enquêtés qui se déclarent très exposés aux risques industriels atteint pratiquement les 50% (pour une moyenne de 32%). À l'inverse, le sentiment de n'être pas du tout exposé est près de deux fois plus fort que la moyenne dans les zones de Saint-Pol (13%) et de Bourbourg (12%).

On peut se faire une idée plus précise en représentant les zones d'enquête et quelques variables sociodémographiques sur un plan factoriel (figure 2.27).

On voit ici que les zones de Bourbourg et de Tétéghem (en jaune) sont plutôt en attraction avec le pôle représenté, au nord, par les individus qui se déclarent les moins exposés (qui sont aussi tendanciellement les individus les plus défavorisés socialement).

⁵² La relation entre les deux variables (sentiment d'exposition au risque*zone de résidence) n'est pas statistiquement significative sous la forme du Khi-deux.

⁵³ La relation entre les deux variables est ici statistiquement significative et d'une intensité remarquable mais modérée (Khi-deux significatif au seuil de 1/1000 et V de Cramer = 0,2).

La zone de Petite-Synthe (en rouge) est en revanche proche des points situés au sud-est et qui regroupent les individus qui se déclarent les plus exposés (qui sont aussi plutôt les individus les plus favorisés socialement).

Dunkerque centre et Bray-Dunes (en bleu) sont plutôt proches des « peu exposés » et des classes moyennes. La zone de Saint-Pol, Mardyck, Fort-Mardyck (en vert) occupe une position intermédiaire entre les deux pôles situés dans les quadrants inférieurs du plan.

2.5 Euphémisation des risques en « première ligne » et maximisation en « deuxième ligne »

Pour mieux comprendre la dimension spatiale de la perception du risque sur le Dunkerquois, intéressons-nous à la représentation cartographique du sentiment d'exposition au risque industriel par rapport à la zone de résidence.

amplification des
risques

Le décalage entre les évaluations scientifiques du risque et les perceptions que les individus en ont est un phénomène connu des chercheurs en sciences humaines et sociales, notamment dans la sociologie des risques anglo-saxonne. Il se rencontre le plus souvent sous la forme de **deux tendances : une tendance à l'amplification des risques et une tendance inverse à l'euphémisation**, voire à la mise en place d'une « *rhétorique de dénégation du risque* » chez les riverains des usines à risque [Coanus et al. 2007]. Cette seconde tendance, qui consiste à atténuer les risques (les risques pris aussi bien que les risques subis), et même à les atténuer d'autant plus volontiers que ces risques sont forts et sont proches, a été constatée par de nombreuses études empiriques [Dodier 1993 ; Peretti-Watel 2001]⁵⁴, y compris dans l'agglomération dunkerquoise [Flanquart et al. 2007c]. La tendance à l'euphémisation des risques « en première ligne » se retrouve dans notre enquête (figure 2.28). **À l'ouest du territoire dunkerquois, la tendance à l'euphémisation est la plus nette dans les zones qui sont les plus exposées « objectivement ». On observe ainsi que les résidents des zones périphériques (de « deuxième ligne ») par rapport aux risques industriels se déclarent tendanciellement plus exposés que les résidents des zones « centrales » par rapport aux risques industriels.**

La zone où est située la centrale nucléaire de Gravelines en donne une bonne illustration : ses résidents se sentent moins exposés que les résidents de la zone mitoyenne, pourtant un peu plus éloignés de la source du danger. Ce mécanisme d'euphémisation peut également être observé à propos de la zone la plus industrialisée qui regroupe les communes de Saint-Pol, Mardyck et Fort-Mardyck : le sentiment de vulnérabilité est plus fort de presque 10 points dans les zones voisines de Grande-Synthe et de Petite-Synthe.

À l'est du territoire, apparaît un autre aspect du mécanisme d'euphémisation : dans ces zones qui sont objectivement exposées au risque (au risque d'explosion nucléaire, mais surtout au risque sanitaire lié à la dispersion des particules ou des polluants dans l'atmosphère), la tendance la plus saillante est une tendance à se déclarer moins exposé au risque industriel que dans les autres zones de l'agglomération dunkerquoise.

Des éléments complémentaires permettent de mieux comprendre et de légitimer ce rapport au territoire et aux risques. En effet, une question posée portait sur les zones de l'agglomération les plus dangereuses, telles qu'elles étaient perçues par les personnes interrogées.

La figure 2.29 montre une simplification du danger tel qu'il peut être estimé par les populations⁵⁵. Deux zones deviennent pour 85% des personnes interrogées les zones les plus exposées. Elles se répartissent de façon égale entre la zone « nucléaire » et la zone industrielle des usines Seveso. Si on ajoute à ce taux déjà élevé les personnes qui citent la zone de Grande-Synthe, on aboutit à un taux de 95%. Cela ne signifie pas que les autres zones, qui couvrent la moitié du territoire étudié, sont perçues comme non dangereuses, mais comme moins dangereuses.

Les graphiques associés permettent d'affiner ces conclusions (cf. figure 2.30). **On constate une ambivalence entre une conscience du risque à proximité de l'habitation de l'enquêté,**

⁵⁴ Elle a typiquement été observée dans les pratiques à risque des jeunes, où l'occultation du danger s'appuie sur un fort sentiment d'invulnérabilité. Les attitudes de défiance et de défi à l'égard du danger sont également très présentes dans certains métiers à risque, proches des milieux populaires et fortement marqués par la culture masculine (par exemple chez les ouvriers du bâtiment, de la chimie ou de la pétrochimie).

⁵⁵ La simplification consiste ici à associer strictement les zones de localisation des usines et de la centrale, et les zones de fort danger.

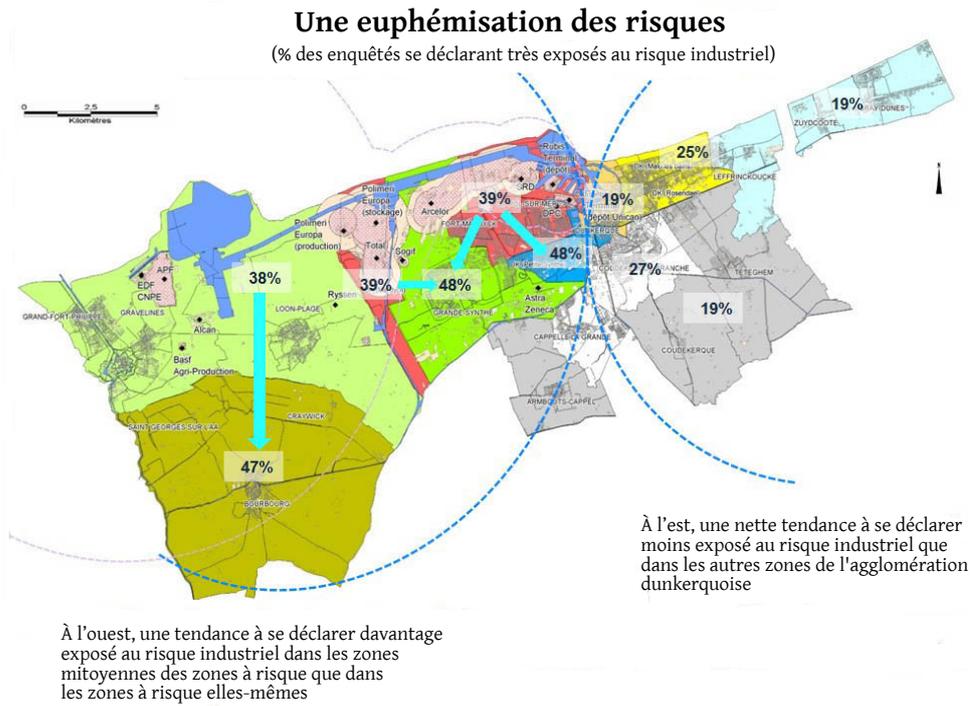


FIG. 2.28 – Sentiment d'exposition au risque industriel selon la zone de résidence

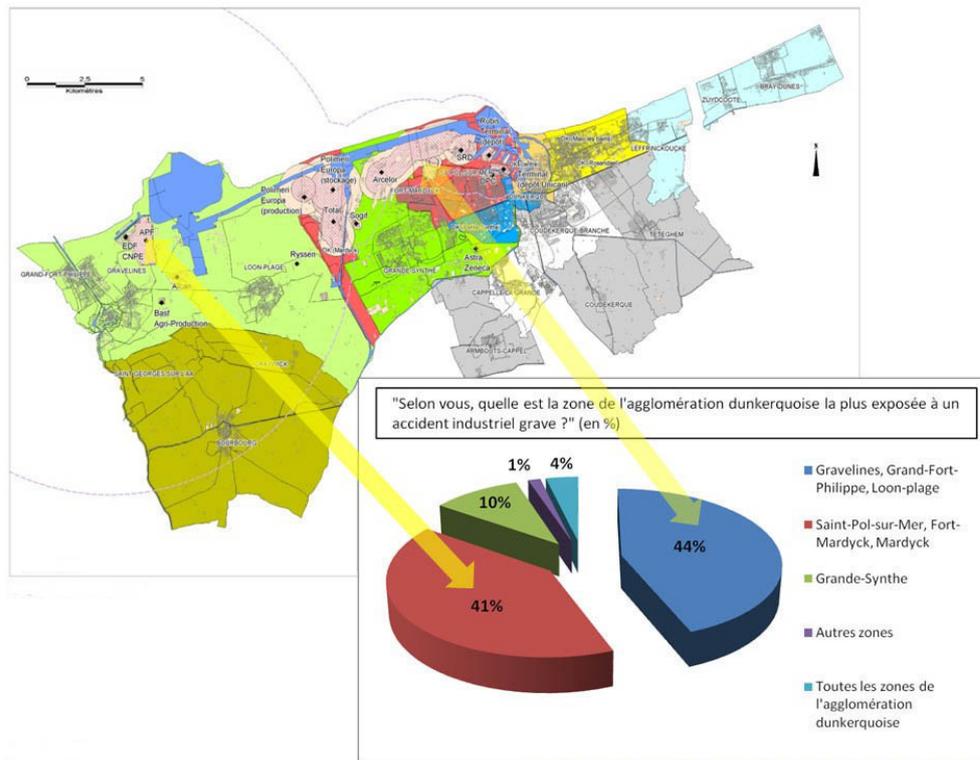


FIG. 2.29 – « Quelle est selon vous la zone de l'agglomération dunkerquoise la plus exposée à un accident industriel grave... ? » (%)

et une euphémisation de ce risque traduite par la désignation de zones éloignées de l'habitation comme zones les plus exposées à des accidents industriels graves. Ainsi, les habitants de la zone de Gravelines désignent leur propre zone pour 42% d'entre eux, mais 49% citent la zone de Fort Mardyck. De manière un peu moins marquée, les habitants de la zone de Saint-Pol et Fort Mardyck désignent leur propre zone d'habitation à 36%, et Gravelines à 40%.

Il est intéressant de noter que dans certaines zones, personne ne cite sa propre zone d'habitation comme la plus dangereuse : Bourbourg, Coudekerque, Tétéghem, Malo. Les habitants de Bourbourg ne sont que 38% à désigner leur voisine Gravelines en première position, soit 6 points en dessous de la moyenne pour le territoire communautaire. En revanche, les habitants de Malo et de Coudekerque citent largement en tête Gravelines (respectivement 49% et 57%), plus lointaine pour ces habitants que Saint-Pol ou Mardyck. Ces nuances confirment les premiers résultats énoncés, et permettent de souligner, dans le détail, **la tendance à la minimisation du risque** : au-delà d'une certaine lucidité quant au risque industriel, fortement corrélé à la localisation des usines et de la centrale nucléaire, les zones considérées comme les plus dangereuses sont les zones les plus éloignées de la zone d'habitation.

minimisation du
risque

2.5.1 Un impact faible sur les pratiques spatiales

On peut se demander si les rapports, complexes, des Dunkerquois aux « territoires du risque » ont un impact sur leurs pratiques spatiales, en particulier leurs déplacements. En réalité, la grande majorité des personnes interrogées semble ne pas se soucier des sites industriels pour ses déplacements. **Près des 3/4 des enquêtés ne prennent pas en compte la pollution de l'air dans leurs mobilités ; ce taux atteint même 85% en ce qui concerne le risque d'accident industriel.**

	Effectif	Fréquence
Oui	136	27,5
Non	359	72,5
Sous-total	495	100
NSP-SR-NR	4	

TAB. 2.5 – «Évitez-vous certains endroits à certains moments à cause de la pollution de l'air?»

	Effectif	Fréquence
Oui	73	14,7
Non	424	85,3
Sous-total	497	100
NSP-SR-NR	3	

TAB. 2.6 – «Évitez-vous certains endroits à cause du risque d'accident industriel?»

Des stratégies d'évitement sont mises en œuvre plus fréquemment concernant la pollution que vis-à-vis du risque d'accident industriel

Pour la plupart des gens, **l'agglomération se vit dans son entièreté et de manière continue**. Comme dans beaucoup d'autres villes, les grandes surfaces commerciales périphériques, parfois situées à quelques centaines de mètres des usines, ont des chiffres d'affaires supérieurs aux commerces de centre-ville. Au contraire, les prix de l'immobilier indiquent que les quartiers les plus proches des usines sont évités au profit des quartiers périphériques ou proches de la mer. On a là une conception

« pratique », utilitariste, de l'espace : je le parcours quand j'en ai besoin mais je ne m'y installe pas, voire j'essaie de partir – les communes de Saint-Pol et Grande-Synthe perdent régulièrement de la population depuis une quinzaine d'années. Cependant, il s'agit là de « banlieues » ordinaires avec un habitat collectif de grands ensembles qui souffrent d'une mauvaise image, phénomène que l'on retrouve dans la plupart des banlieues aujourd'hui.

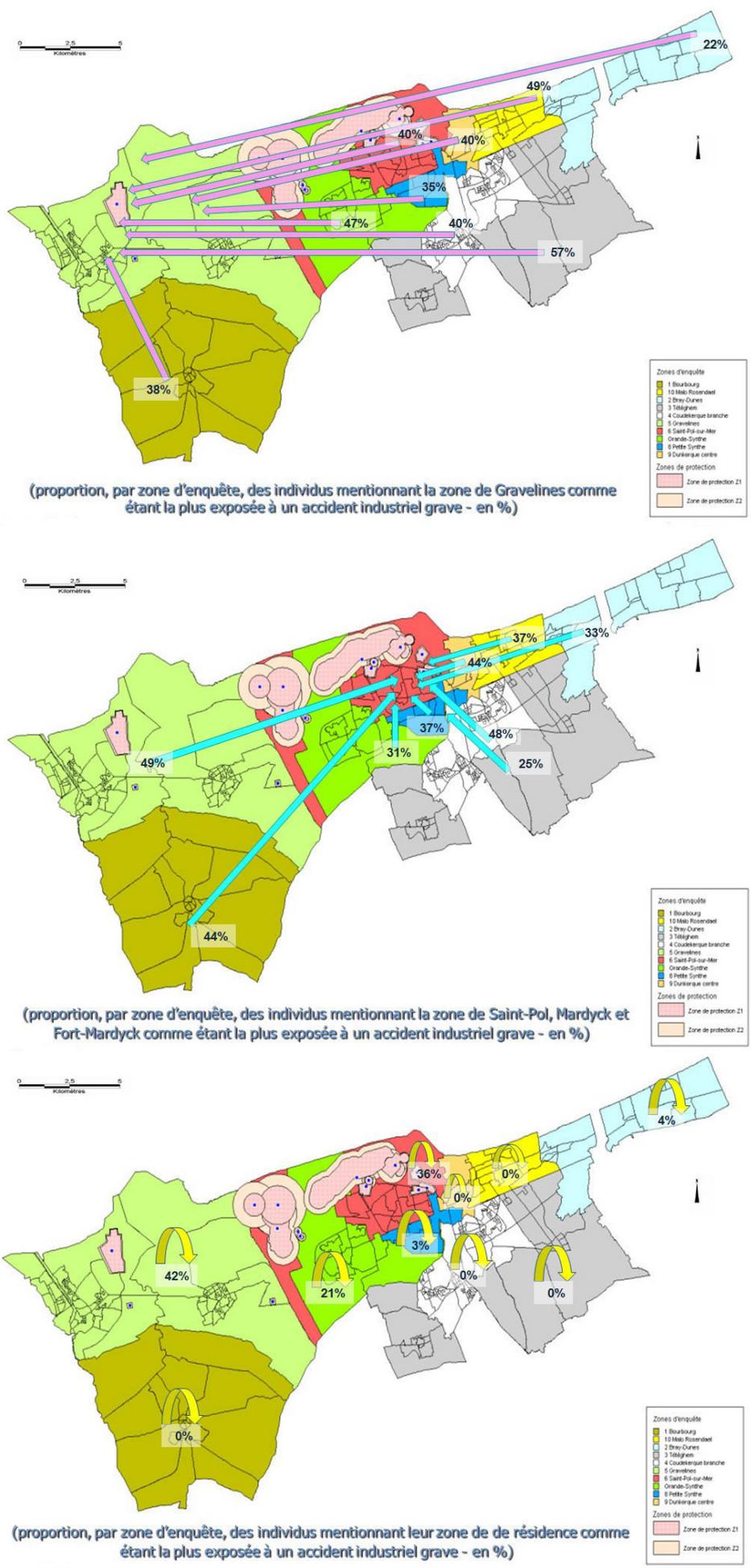


FIG. 2.30 – « Quelle est selon vous la zone de l'agglomération dunkerquoise la plus exposée à un accident industriel grave ? » (%)

Au-delà et en complément de cette interprétation « utilitariste », il convient tout de même de noter que les réponses à ces deux questions confirment le résultat obtenu un peu plus haut, sur **la distinction faite par les habitants entre danger lié à la pollution et danger lié au risque d'accident industriel**. En effet, **les stratégies d'évitement sont mises en œuvre plus communément par rapport à la pollution** (plus du quart des personnes interrogées, ce qui n'est pas négligeable) **que par rapport au risque d'accident industriel** (14% des enquêtés). Le premier résultat éclaire donc cette dernière analyse : puisque je considère que le risque d'accident industriel est moindre, je n'ai pas de raisons d'éviter certains lieux en fonction d'un tel risque ; en revanche, la pollution étant un phénomène diffus et fréquent, voire permanent, il m'arrive de mettre en œuvre une stratégie d'évitement.

_____ Mémoire des accidents et euphémisation des risques _____

L'atténuation du risque industriel peut se traduire par une forme d'amnésie des incidents ayant eu lieu sur son lieu de vie. De ce point de vue, la représentation des zones à risque du territoire serait influencée par la mémoire des accidents ou incidents industriels. Dans le cadre d'une enquête monographique sur une commune de l'agglomération dunkerquoise qui a pour originalité d'être bordée sur deux côtés par des usines classées Seveso, les résidents semblaient moins bien connaître les accidents ou les incidents ayant eu lieu sur le territoire de leur commune que les accidents ou les incidents s'étant déroulés ailleurs [Flanquart et al. 2007b].

Si plus de 83% des personnes interrogées se souviennent d'un accident industriel, en France ou à l'étranger, la proportion tombe à 28,5% lorsqu'il s'agit d'un accident industriel dans le Dunkerquois.

Cet écart très sensible prête à diverses interprétations et doit être nuancé. D'une part, on peut considérer que le nombre d'accidents industriels dans le Dunkerquois est plus faible que le nombre d'accidents industriels dans le monde, et la gravité de ces accidents doit également être prise en compte : sont cités, particulièrement, l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001 et l'accident nucléaire de Tchernobyl en 1986. D'autre part, le taux de 28% de réponses positives concernant le souvenir d'un accident dans le Dunkerquois paraît peu élevé, étant données la proximité spatiale des usines, la conscience du risque relativement forte révélée par cette étude, et l'occurrence d'un incident industriel dans l'agglomération, à peine quelques semaines avant le début de l'enquête.

Deux incidents industriels majeurs sont en effet survenus dans le cadre de l'enquête avant ou pendant la réalisation du terrain. Le premier incident notable concerne **une fuite d'éthylène** qui s'est déclarée, la nuit du mercredi 19 mars (entre la phase pilote et le terrain), sur une installation de la zone industrialo-portuaire. Bien que visuellement remarquable (la torche de l'usine a fonctionné à plein régime et dégagé un panache noir visible à plusieurs kilomètres) et directement préjudiciable aux riverains (les habitants d'une petite commune, qui vivent au pied de cette usine, ont été encerclés à leur réveil par la police et laissés sans aucune information), cet incident semble surtout avoir eu un retentissement limité aux quelque 300 résidents de cette commune. Retentissement local d'ailleurs atténué par le fait que cet incident était précédé de plusieurs autres sur le même site industriel (une procédure d'alerte a par exemple été déclenchée à la suite d'une fuite d'huile, un mois avant l'incident du 19 mars). Le second événement remarquable est le **déclenchement par la Commission Européenne du système d'alerte européen sur les risques radioactifs**, après l'incident survenu le mercredi 4 juin 2008 dans la centrale nucléaire de Krsko en Slovénie. La résonance de cet incident sur le terrain a, elle aussi, été très contenue. Peu de répondants l'ont finalement mentionné parmi les accidents industriels dont ils gardent le souvenir. La médiatisation relativement courte et le caractère lointain de l'incident expliquent sans doute, pour partie, ce phénomène de sélection.

La mémoire de l'accident industriel semble donc conditionnée par sa gravité, mais aussi par la proximité spatiale de l'événement ; or, il semble qu'ici cette proximité ne provoque pas tant une mémoire du risque qu'une minimisation du risque. Il s'agit ici d'un autre exemple de déni : les accidents industriels ont bien lieu, mais plutôt ailleurs qu'ici. On retrouve à une autre échelle, l'éloignement que l'on peut remarquer dans l'étude du rapport spatial au risque.

2.6 Nuisibles et nécessaires : une relation ambivalente avec les usines

Dans cette première partie, nous avons tâché de présenter de manière globale le rapport des Dunkerquois à leur environnement, environnement à la fois urbain, industriel, et naturel, sur la base des résultats de notre enquête par questionnaire auprès des habitants de l'agglomération. Il en ressort quelques lignes forces, mais aussi des éléments suggérant la complexité du rapport entre les Dunkerquois et leurs usines, les risques qu'elles présentent, ou les pollutions qu'elles émettent.

Rappelons d'abord que **les Dunkerquois se sentent ou se savent largement exposés aux risques industriels**. La manière dont ils hiérarchisent leurs sources d'inquiétude exprime la spécificité locale d'être bordé par des usines à risque. Nous avons vu que les risques technologiques ou industriels et les risques socioéconomiques pouvaient s'enchevêtrer, et que la distinction entre causes et conséquences du danger était parfois malaisée. Il ressort néanmoins du questionnaire une réelle conscience des Dunkerquois d'être plus exposés au risque industriel qu'ailleurs.

Cette conscience est particulièrement patente vis-à-vis des risques diffus ou chroniques, en particulier la pollution de l'air. Celle-ci est présentée comme le principal problème environnemental de l'agglomération, la qualité de l'air étant jugée mauvaise ou plutôt mauvaise par $\frac{3}{4}$ des Dunkerquois, même si la gêne effectivement ressentie est plus relative. Face à cette pollution, les industries sont montrées du doigt. La pollution est perçue à la présence d'odeurs, de poussières, ou à la vue des panaches de fumée, et elle conduit à une pluralité de comportements adaptatifs.

Fortement intégrés au quotidien des Dunkerquois, les risques et pollutions industriels font l'objet de discussions ordinaires mais n'engendrent que peu de stratégies d'évitement. Si les habitants ont conscience des risques d'accident majeur et des problèmes de dégradation de l'environnement, tout se passe comme si ces dimensions faisaient l'objet d'une intériorisation particulière, entre l'occultation et l'acceptation. Le cadre de vie, les services de proximité, *etc.*, semblent pondérer les inquiétudes, ceux-ci étant en effet largement appréciés. Plus subtilement, nous avons noté que si le sentiment d'être exposé au risque était homogène sur l'ensemble du territoire, il existait de légères divergences selon les zones d'habitation. Ainsi **les habitants les plus près des usines ne se déclarent pas plus exposés que les habitants de la « deuxième couronne »**. Les habitants ont également tendance à désigner d'autres zones que la leur comme zone à risque numéro un et à oublier les incidents industriels survenant dans le territoire. Nous avons regroupé ces phénomènes sous les termes d'euphémisation ou de déni des risques.

Il y aurait dès lors des formes de représentation différentes selon qu'il s'agisse de risque d'accident industriel ou de pollution. Il convient donc de souligner **la distinction entre pollution et risque d'accident**, qui ne provoque pas les mêmes réactions chez les personnes interrogées. En d'autres termes, les Dunkerquois dissocient clairement pollution et risque industriel : les fumées, les odeurs ou les poussières seront considérées comme des marques de pollution, non comme des signes possibles d'accident.

Odeurs et poussières sont considérées comme des marques de pollution, non comme des signes possibles d'accident

Il semblerait, précisément, que les Dunkerquois prennent davantage en compte le risque **chronique** de la pollution que le risque industriel en tant que tel. Cela indique une perception dissonante du risque, l'éloignement du risque d'accident dont la temporalité est ponctuelle et mal maîtrisée, tandis que le risque de pollution de l'air, maximisé, est placé sur une échelle de temps régulière, voire permanente.

Les stratégies d'évitement confirment l'euphémisation du risque d'accident par rapport au problème chronique de la pollution de l'air, puisqu'elles sont mises en œuvre plus fréquemment par rapport à la pollution (plus du quart des personnes interrogées, soit une proportion importante) que par rapport au risque d'accident industriel (14% des enquêtés).

Ainsi, la tendance à mettre à distance le risque semble inversement proportionnelle à la perception de la gravité de l'événement catastrophique, s'il venait à se produire. **Le risque d'accident, industriel ou nucléaire, est considéré comme le plus grave, mais il est mis à distance et n'engendre pas ou peu de stratégies d'évitement**. À l'inverse, **le risque lié aux pollutions de l'air est un facteur maximisé de maladies moins redoutées**.

À travers ces résultats nuancés, c'est finalement la représentation des usines par les Dunkerquois qui est en jeu et en cause. Les personnes interrogées manifestent en effet une relation très

ambivalente avec les usines. En réalité, **les territorialités des habitants de l'agglomération se caractérisent justement par cette gémellité de la relation à l'environnement.**

Le graphique 2.31 exprime bien toute cette ambivalence. En effet, les usines sont « nuisibles à la santé » et « sont nuisibles à l'environnement » pour près de 33% des personnes interrogées, mais elles « sont sources d'emplois » et « indispensables à l'économie » pour 29% des enquêtés. Notons que souvent, à ce moment de l'enquête, les personnes interrogées marquaient un temps d'arrêt, bien conscientes qu'il leur était demandé de choisir entre deux conceptions, voire deux positions de principe différentes par rapport aux usines.

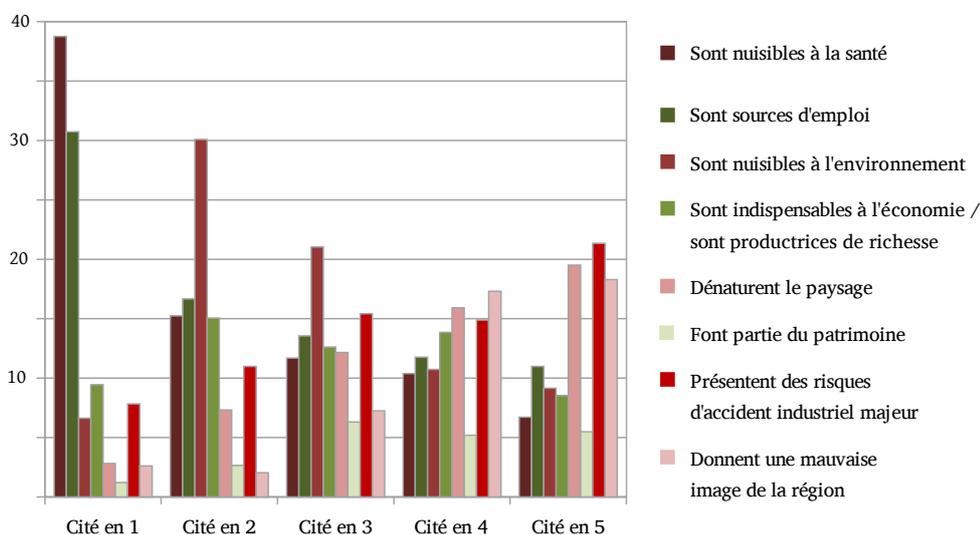


FIG. 2.31 – Représentation des usines de l'agglomération dunkerquoise (%)

Une petite majorité des enquêtés valorise des items négatifs, notamment pour la santé. Comme le montrait F. Zonabend [Zonabend 1989], la relation à l'usine (une centrale nucléaire dans ce cas) comporte une dimension sanitaire voire vitale importante. L'inquiétude a été aussi relevée par T. Coanus dans la vallée du Rhône [Coanus et al. 2007] et dans nos propres travaux [Flanquart et al. 2007a]. On peut aussi relever cette cristallisation de l'inquiétude dans les premiers tableaux où la maladie grave apparaît être le phénomène qui inquiète le plus les personnes interrogées (57%). Le positif, l'emploi, la richesse, l'économie ont été choisis plutôt en seconde position, ou en troisième position pour contrebalancer la première citation qui faisait état de leurs inquiétudes. En revanche, la nuisance à l'environnement n'apparaît quasiment pas comme premier choix. Là aussi, les Dunkerquois font un choix « pratique » ; l'environnement est surtout envisagé dans les contraintes qu'il fait peser sur l'Homme.

Les Dunkerquois se représentent le risque industriel comme une menace diffuse, aléatoire, intégrée au quotidien. Si ce risque est conçu comme une composante à part entière du cadre de vie, provoque-t-il des comportements particuliers, comme le signalement de fumées ou de pollutions anormales ? Et si un accident majeur venait à se produire, quels comportements seraient adoptés ? Comment les Dunkerquois perçoivent-ils les gestionnaires du risque ? Quel regard portent-ils sur l'information qu'ils reçoivent (ou pas) sur le risque industriel ? Celle-ci est-elle utile, ou bien assimilée ? Les habitants connaissent-ils bien les consignes de sécurité ? C'est à ces questions sur les comportements et la gestion et l'information des risques, telles qu'elles sont perçues par les Dunkerquois, que le troisième chapitre aborde avec le parti-pris que la connaissance des réponses à ces questions peut être utile aux gestionnaires du risque – et aux membres des structures d'information et de concertation autour des risques industriels que nous aborderons dans le quatrième chapitre.

De la perception à l'action

Trois thèmes principaux nous guideront dans cette partie. Nous nous intéresserons d'abord au rapport pratique des Dunkerquois au risque industriel : les (rares) signalements d'incidents ou de pollutions jugées « anormales », la connaissance des consignes de sécurité et les comportements types en cas d'accident. Nous nous interrogerons ensuite sur la confiance que portent les Dunkerquois aux acteurs et institutions chargés de prévenir et gérer les risques industriels. Nous terminerons ce chapitre par la problématique de la diffusion des connaissances : les Dunkerquois réclamant davantage d'informations et de transparence pour une meilleure résolution des problèmes de voisinage avec les installations industrielles notamment.

3.1 Signalement, connaissance des consignes et comportements en cas d'incident ou d'accident

3.1.1 De rares signalements d'incidents ou de pollutions anormales

Malgré la fréquence relativement élevée des incidents industriels signalés dans la presse quotidienne régionale au sein du territoire d'étude, seuls 26 personnes sur les 496 qui ont répondu à la question ont signalé une pollution d'origine industrielle, soit 6% (tableau 3.1).

Oui	26
Non	470
Total	496

TAB. 3.1 – « Avez-vous déjà signalé une pollution d'origine industrielle ? » (effectifs)

Intéressons-nous à ces 26 personnes. Leur signalement a été effectué, dans presque un tiers des cas (n=10), auprès de la commune, interlocuteur de proximité privilégié. Ces résultats confirment des analyses effectuées antérieurement sur le bassin industriel de l'Artois [Frère et al. 2004]. Les moyens privilégiés de signalement ont été le téléphone (n=17) ou le déplacement en personne (n=7), moyens de communication qui permettent une réactivité plus rapide.

Une très grande majorité d'entre eux (n=22) ont reçu une réponse à leur signalement de la part de leur interlocuteur. Et ils sont aussi une large majorité (n=18) à estimer que la réponse qu'ils ont reçue était « très satisfaisante » ou « plutôt satisfaisante ».

La qualité perçue de ces réponses explique probablement que le nombre de personnes ayant déposé une ou plusieurs plaintes en justice au sujet de la pollution industrielle soit extrêmement faible (n=4). Ces résultats montrent que la pollution industrielle, si elle constitue une source d'inquiétude majeure aux yeux des habitants du Dunkerquois, ne déclenche pas pour autant de contentieux de nature juridique.

Lorsqu'il ne s'agit non plus d'un soupçon de pollution, mais d'une perception de fumée ou d'odeur qui est jugée par le riverain comme « anormale », environ un quart des enquêtés (23% et 25,2%) (figures 3.1 et 3.2) déclare qu'il appellerait les pompiers si cela venait à se présenter. Viennent ensuite d'autres institutions comme la mairie et la police.

Si « appeler les pompiers » arrive en tête des réponses données à notre liste d'items, ce résultat doit être fortement relativisé. **La réponse « autre », qui atteint entre 31 et 35%, traduit soit**

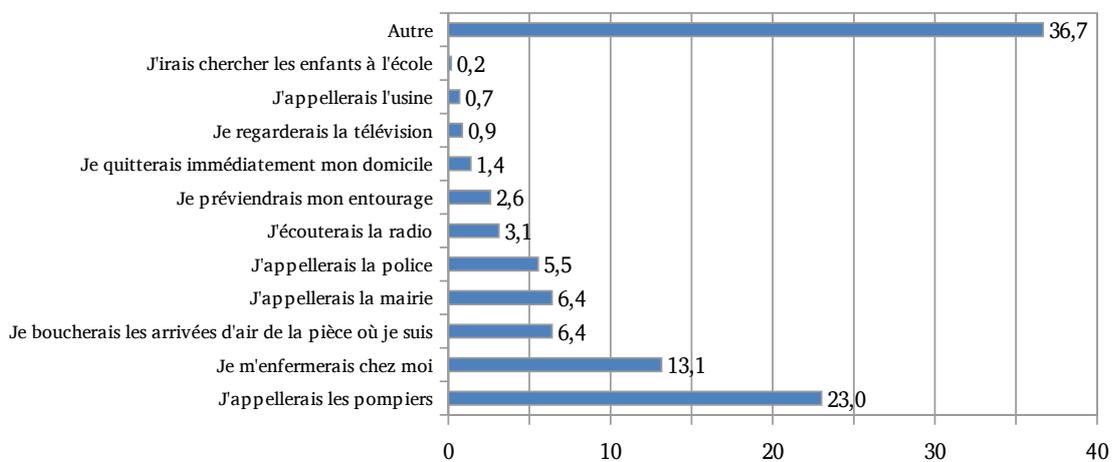


FIG. 3.1 – « Si vous voyiez une fumée anormale provenant d'une usine, que feriez-vous ? » (%)

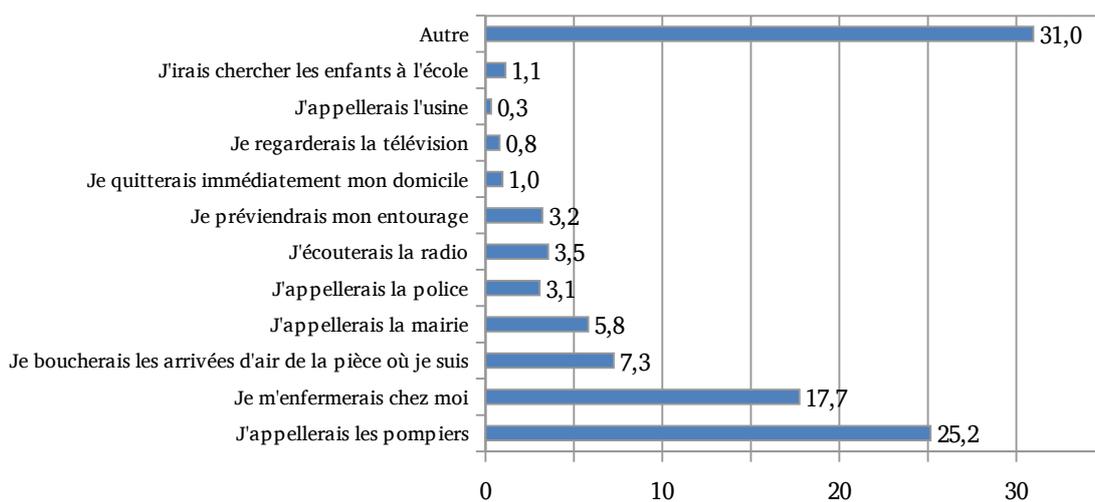


FIG. 3.2 – « Si vous sentiez une odeur anormale à l'extérieur de votre domicile, que feriez-vous ? » (%)

	Fréquence (effectif)	Réponses données (plusieurs possibles)	Fréquence (effectif)
Ne sait pas, ne répond pas	22,6% (113)		22,6% (-)
Donne au moins une réponse	77,4% (405)	Par sirène	47,8% (300)
		Par radio	27,3% (171)
		Par haut-parleur	7,8% (49)
		Par appel téléphonique (de la mairie)	1,3% (8)
		Par la famille, des amis, des voisins	0,6% (4)
		Autre	15,2% (95)
		Total items mentionnés	100% (500)

TAB. 3.2 – «En cas d'accident industriel, savez-vous comment vous seriez averti?»⁵⁶

une inaction manifeste (ne rien faire) soit une ignorance de ce qu'il faudrait faire. Elle peut encore traduire l'idée que les Dunkerquois considèrent les fumées et les odeurs comme des phénomènes habituels, ou qu'il est difficile pour eux de juger de la « normalité » d'une fumée ou d'une odeur.

3.1.2 Une méconnaissance des consignes de sécurité

Concernant le comportement à adopter en cas d'accident industriel, une majorité des enquêtés savent qu'ils seraient avertis par une sirène (tableau 3.2).

Néanmoins, le pourcentage d'individus qui n'ont pas connaissance des moyens d'information concernant ce type d'accidents est relativement élevé : 113 personnes, soit près de 23% de l'échantillon, déclarent ne pas savoir comment elles seraient averties en cas d'accident industriel ou préfèrent ne pas répondre à cette question.

On peut déplorer un manque de connaissances des enquêtés sur les consignes à appliquer en cas d'alerte industrielle (tableau 3.3). En effet, **presque la moitié d'entre eux (229 individus, soit 44% de l'échantillon) déclarent ne pas connaître les consignes à appliquer ou ne répondent pas à la question posée.** Seuls 20 enquêtés ont su mentionner plus de 3 consignes.

Les consignes les plus citées correspondent à des réflexes d'enfermement : le calfeutrement des personnes et la recherche d'un abri recueillent ainsi plus de 50% des réponses données. On notera par ailleurs que les enquêtés ont tendance à adopter une position attentiste vis-à-vis des organismes chargés de communiquer les consignes, en répondant par exemple « je fais ce qu'on me dit de faire » ou « j'attends qu'on me dise quoi faire » (extraits des verbatims recueillis sur la modalité « autre »).

⁵⁶ Le tableau se lit de la façon suivante : parmi les 445 individus ayant donné au moins une réponse (77,4% du total, égal à 518 individus), 300 citent la sirène (soit 47,8% du total). Source : FonCSI – IMN, 2009

	Effectif	Fréquence
Fermer toutes les ouvertures vers l'extérieur : portes, fenêtres	149	29,8%
Se mettre à l'abri dans le bâtiment le plus proche	107	21,5%
Écouter la radio	95	19,8%
Arrêter la ventilation et la climatisation	27	5,4%
Ne pas téléphoner	21	4,1%
S'éloigner des portes et fenêtres	14	2,8%
Ne pas utiliser les appareils de chauffage et de cuisson	13	2,6%
Ne pas aller chercher ses enfants à l'école	13	2,5%
Ne pas chercher à rejoindre les membres de sa famille	9	1,8%
Ne pas fumer	7	1,4%
Rester dans un véhicule	5	1%
Autre	75	15,0%
Total items mentionnés	535	
NSP-SR-NR	229	

TAB. 3.3 – Connaissance des consignes à appliquer en cas d'alerte⁵⁷

À cela s'ajoute une grande méconnaissance de la signification des coups de sirène en cas d'alerte : près de 80% des enquêtés ignorent celle-ci (tableau 3.4). Parmi les seuls 15% d'enquêtés qui déclarent connaître la signification des coups de sirène liés à un accident nucléaire, ce sont moins de la moitié qui identifient correctement le coup de sirène annonçant un accident nucléaire parmi les cinq propositions qui leur sont faites (tableau 3.5). La part des enquêtés qui parviennent à identifier le coup de sirène annonçant une fin d'alerte d'accident nucléaire parmi ces mêmes propositions est elle-aussi très faible : seuls 17 individus donnent ici la bonne réponse (tableau 3.6).

	Effectif	Fréquence
Oui	100	20,2
Non	396	79,8
Total	496	100

TAB. 3.4 – « Connaissez-vous la signification des coups de sirène en cas d'alerte ? »

	Effectif	Fréquence
Le son est modulé pendant 3 fois 30 secondes, espacées de 20 secondes	32	43,8
Le son est modulé pendant 3 fois 1 minute, espacées de 5 secondes ⁵⁸	26	35,6
Le son est non modulé et continu pendant 1 minute	8	11,0
Un signal d'une minute	5	6,8
Le son est non modulé et continu pendant 30 secondes	2	2,7
Sous-total	73	100
NSP-SR-NR	427	

TAB. 3.5 – « Selon vous, quel coup de sirène annonce le début de l'alerte d'accident nucléaire ? »

⁵⁷ 500 questionnaires exploités. Source : FonCSI – IMN, 2009.

	Effectif	Fréquence
Un signal d'une minute	18	30,5
Le son est non modulé et continu pendant 30 secondes ⁵⁹	17	28,8
Le son est non modulé et continu pendant 1 minute	10	16,9
Le son est modulé pendant 3 fois 1 minute, espacées de 5 secondes	10	16,9
Le son est modulé pendant 3 fois 30 secondes, espacées de 20 secondes	4	6,8
Sous-total	59	100
NSP-SR-NR	442	

TAB. 3.6 – «Selon vous, quel coup de sirène annonce la fin de l'alerte d'accident nucléaire?»

Lorsque les enquêtés sont interrogés sur leur **comportement effectif** en cas d'alerte concernant un accident industriel, plus de 40% des personnes interrogées citent l'enfermement et le calfeutrement (tableau 3.7). Les trois réponses qui se dégagent clairement du reste sont ainsi celles consistant à « s'enfermer chez soi » (28,3%), à « boucher les arrivées d'air » (12,1%) et à « écouter la radio » (9,2%).

	Effectif	Fréquence (%)
Je m'enfermerais chez moi	227	28,3
Je boucherais les arrivées d'air de la pièce où je suis	97	12,1
J'écouterais la radio	74	9,2
Je quitterais immédiatement mon domicile	60	7,5
J'appellerais les pompiers	51	6,4
Je préviendrais mon entourage	40	5,0
J'appellerais la police	19	2,4
Je regarderais la télévision	19	2,4
J'appellerais la mairie	18	2,2
J'irais chercher les enfants à l'école	17	2,1
Autre	179	22,3
Total items mentionnés	801	100
NSP-SR-NR	36	

TAB. 3.7 – «En cas d'alerte concernant un accident industriel, que feriez-vous?»

En ce qui concerne les consignes à suivre en cas d'accident, 50% des enquêtés ayant des enfants dans leur foyer (qu'il s'agisse de leurs propres enfants ou d'enfants dont ils ont la garde) déclarent qu'ils ne respecteraient pas la consigne les obligeant à quitter immédiatement leur domicile sans aller chercher ces enfants à l'école. **On observe ainsi une certaine indiscipline, imputable à la fois à l'effet de panique et à la méconnaissance des consignes à suivre en la circonstance** (tableau 3.8).

⁵⁸ Bonne réponse. Seuls sont pris en compte les 73 répondants sur 501 personnes interrogées.

⁵⁹ Bonne réponse. Seuls sont pris en compte les 59 répondants sur 501 personnes interrogées.

	Effectif	Fréquence (%)
Je vais quand même chercher mes enfants à l'école puis je quitte le quartier	102	49,5
Je quitte le quartier comme on me le demande	65	31,6
Je téléphone à l'école pour m'assurer qu'elle s'occupe des enfants	17	8,3
Je demande à une personne d'aller les chercher à l'école et je quitte le quartier	4	1,9
Autre	18	8,7
Total items mentionnés	206	100
NSP-SR-NR	305	

TAB. 3.8 – «*En cas d'accident industriel, vos enfants (ou ceux dont vous avez la garde) sont à l'école, que feriez-vous si vous appreniez que vous devez quitter immédiatement le quartier sans aller les chercher?*»

Dans ce cas de figure, seuls les pompiers semblent en mesure de convaincre ces enquêtés de suivre les consignes, même si presque un quart d'entre eux maintient sa position en déclarant que personne ne pourrait leur faire changer d'avis. On peut souligner que les médias ont un faible impact sur le respect de cette consigne en particulier (tableau 3.9).

	Effectif	Fréquence (%)
Les pompiers	91	34,5
Personne	69	26,1
La police	59	22,3
La mairie	16	6,1
Une autre personne, organisme, média	15	5,7
La radio	7	2,7
La télévision	4	1,5
Les industriels	3	1,1
Total items mentionnés	264	100
NSP-SR-NR	322	

TAB. 3.9 – «*Qui pourrait vous convaincre le plus facilement de quitter le quartier sans aller chercher vous-même vos enfants, parce qu'il dit qu'il s'en occupe?*»

Le croisement entre le nombre moyen d'enfants par foyer et les différentes consignes mentionnées par les enquêtés fait ressortir la spécificité des consignes connues par les parents de jeunes enfants. Ainsi, les consignes relatives à la contamination de l'air sont plus volontiers mentionnées par les familles ayant des enfants de 2 à 15 ans (tableau 3.10) ou des enfants de moins de 2 ans (tableau 3.11). Pour les parents de jeunes enfants, les premiers réflexes semblent donc être d'« arrêter la ventilation et la climatisation » et de « ne pas utiliser les appareils de chauffage et de cuisson ». Les parents d'enfants de 2 à 15 ans se comporteraient de la même manière : ils seraient les plus enclins à « arrêter la ventilation et la climatisation », à « ne pas fumer » et à « s'éloigner des portes et fenêtres » en cas d'alerte industrielle.

	Nombre moyen d'enfants de 2 à 15 ans par foyer par consigne mentionnée
Arrêter la ventilation et la climatisation	1,6
Ne pas fumer	1,5
S'éloigner des portes et fenêtres	1,3
Se mettre à l'abri dans le bâtiment le plus proche	0,9
Non réponse	0,8
Ne pas utiliser les appareils de chauffage et de cuisson	0,8
Fermer toutes les ouvertures vers l'extérieur : portes, fenêtres	0,8
Écouter la radio	0,7
Ne pas téléphoner	0,7
Autre	0,5
Ne pas aller chercher ses enfants à l'école	0,5
Ne sait pas	0,5
Rester dans un véhicule	0,4
Ne pas chercher à rejoindre les membres de sa famille	0,1
Nombre moyen d'enfants de 2 à 15 ans par foyer	0,7

TAB. 3.10 – « En cas d'alerte industrielle, quelles sont les consignes à appliquer ? » (fréquences cumulées selon le nombre moyen d'enfants de 2 à 15 ans par foyer)

	Nombre moyen d'enfants de moins de 2 ans par foyer par consigne mentionnée
Arrêter la ventilation et la climatisation	0,33
Ne pas utiliser les appareils de chauffage et de cuisson	0,20
Non réponse	0,18
Se mettre à l'abri dans le bâtiment le plus proche	0,13
Autre	0,11
Ne pas aller chercher ses enfants à l'école	0,11
Ne pas téléphoner	0,11
Ne sait pas	0,10
S'éloigner des portes et fenêtres	0,09
Fermer toutes les ouvertures vers l'extérieur : portes, fenêtres	0,08
Écouter la radio	0,06
Nombre moyen d'enfants de moins de 2 ans par foyer	0,11

TAB. 3.11 – « En cas d'alerte industrielle, quelles sont les consignes à appliquer ? » (fréquences cumulées selon le nombre moyen d'enfants de moins de 2 ans par foyer)

La méconnaissance des consignes peut traduire **le sentiment de résignation** ou de fatalisme évoqué au sujet du faible engagement citoyen autour de la sécurité industrielle. Mais cette méconnaissance peut aussi s'interpréter comme le résultat **d'un manque d'informations** disponibles ou assimilées par la population. En ce qui concerne le non-respect de certaines d'entre elles, on peut comprendre que certains comportements (aller chercher ses enfants à

	Effectif	Fréquence
Très favorable	120	24,8
Plutôt favorable	277	57,2
Peu ou pas du tout favorable	87	18,0
Sous-total	484	100
NSP-SR-NR	17	

TAB. 3.12 – « Seriez-vous favorable à un exercice d'évacuation de votre quartier (ou village) ? »

l'école par exemple) reflètent le besoin de s'assurer soi-même de la situation. Ce comportement, rationnel au niveau individuel, devient irrationnel, contre-productif ou dangereux au niveau collectif. Il s'agit d'un phénomène étudié en sociologie sous le nom d'« effet secondaire » ou « effet émergent »⁶⁰. Il s'appuie sur des opinions plus ou moins rationnelles, comme, dans notre exemple, un effet de panique ou un soupçon de mauvaise gestion de la crise.

Face à ce constat de méconnaissance des consignes de comportement en cas d'accident industriel, il y a peut-être lieu de s'interroger sur la pertinence d'une accentuation de la quantité d'information à délivrer au grand public, ou à une diversification des canaux d'informations (voir section suivante). Mais on peut aussi s'interroger sur d'autres formes d'actions préventives, comme des exercices d'évacuation de quartier. 82% des personnes interrogées semblent, en effet, assez favorables à ce type d'exercice (tableau 3.12).

La relative méconnaissance des consignes de sécurité en cas d'accident industriel et les formes de comportement qui prévaudraient en cas d'accident grave, que nous venons d'aborder, incitent à s'interroger sur la confiance ou au contraire la défiance des habitants envers les gestionnaires du risque. Les habitants ont en effet peut-être **tendance à reporter la prévention des risques et la gestion des crises sur les personnes ou institutions qui en ont la responsabilité**. Cette tendance irait en sens inverse d'une « culture du risque » qui encourage les habitants à intérioriser les normes de comportements afin de pouvoir gérer au mieux les situations de crise.

3.2 Confiance et défiance envers les gestionnaires du risque

La question de la confiance semble primordiale dans une optique de gestion concertée des risques. On peut raisonnablement penser que lorsque la confiance est établie, la gestion du risque est mieux coordonnée et appliquée. Indicateur parmi d'autres, ce mot de « confiance » apparaît près de 70 fois dans les entretiens menés au cours de cette étude. C'est le concept le plus fréquemment employé après ceux de « risque », de « pollution », et d'« accident ».

Or, cette importance accordée à la confiance est une demande ou une exigence, plus qu'une constatation ou une réalité. La plupart des acteurs interrogés, aussi bien associatifs qu'industriels ou élus, regrettent une confiance insuffisante, entre la population et les gestionnaires d'une part, entre les acteurs impliqués dans les structures de concertation d'autre part, voire dénoncent des manipulations ou des rapports de connivence entre certains acteurs.

⁶⁰ Il s'agit de l'agrégation de comportements individuels visant une fin X (rationnelle) qui produit un résultat Y voulu par personne.

3.2.1 Une confiance inégale envers les différents acteurs

Une batterie de questions de notre enquête par questionnaire visait à évaluer le degré de confiance que les Dunkerquois accordent aux différents gestionnaires du risque. Ces questions s'attachaient notamment à enregistrer les jugements des habitants sur la compétence et la crédibilité de différents acteurs (pouvoirs publics, industriels, associations, scientifiques et experts...). Ces questions portaient tant sur la **prévention** que la **gestion** du risque industriel.

Le Baromètre IRSN 2007 offre, en parallèle, une série de points de repère pertinents pour apprécier les opinions des résidents de l'agglomération dunkerquoise. En matière de confiance dans les acteurs, les résultats de l'étude sont conformes aux opinions recueillies par le Baromètre IRSN. La bonne opinion d'une majorité de Français à l'égard de la science et des experts scientifiques pour prévenir les risques industriels est confirmée par la confiance importante accordée par 67,6% des répondants (« tout à fait » et « plutôt confiant » agrégés) aux scientifiques et aux experts (tableau 3.13). Les associations de défense de l'environnement se voient accorder un degré de confiance un peu supérieur (75%).

	Tout à fait confiance	Plutôt confiance	Plutôt pas confiance	Pas confiance du tout	Ne sait pas/ne se prononce pas	total
Mairie	19%	58%	15%	6%	2%	100%
	77%		21%			
Communauté urbaine	18%	56%	15%	6%	5%	100%
	74%		21%			
Industriels	5%	24%	41%	27%	3%	100%
	29%		68%			
Pompiers	64%	32%	1%	2%	1%	100%
	96%		3%			
Police/ gendarmerie	45%	39%	9%	5%	2%	100%
	84%		14%			
DRIRE (DREAL)	18%	24%	6%	2%	49%	100%
	42%		8%			
Institutions européennes	7%	36%	26%	14%	17%	100%
	43%		40%			
Ministère de l'environnement	14%	44%	21%	15%	6%	100%
	58%		36%			
SPPPI	3%	8%	2%	2%	85%	100%
	11%		4%			
Association environnementalistes	24%	51%	11%	7%	7%	100%
	75%		18%			
Scientifiques/experts	24%	43%	18%	9%	6%	100%
	67%		27%			
Sous-préfecture	17%	46%	20%	10%	7%	100%
	63%		30%			

TAB. 3.13 – Confiance attribuée aux « gestionnaires » du risque industriel pour le prévenir

Ces résultats sont particulièrement intéressants dans la mesure où **ce sont les acteurs de proximité** et ceux dont on ne soupçonne pas qu'ils puissent mettre en balance leurs préoccupations de sécurité avec d'autres (profit, captation de taxe professionnelle...) **qui se voient attribuer un capital de confiance maximal**. Les **pompiers**, avec un degré de confiance de plus de 96%, la **police** et la **gendarmerie** (près de 84%) et les **mairies** de communes (77%) bénéficient d'une confiance très large et généralisée, due à une image **de désintéressement, de proximité et de compétence**.

Ces critères expliquent que les pompiers se voient attribuer le plus fort indice de confiance (96% de confiants, dont 64% de très confiants), puisque, proches des habitants (ils les voient intervenir avec célérité lors des accidents et problèmes du quotidien), ils sont aussi vus comme des professionnels qui ont à cœur d'exercer au mieux leur métier, de procurer la meilleure

sécurité aux citoyens. Voici quelques exemples de réponses, quand les personnes interrogées ont été sollicitées pour justifier la confiance qu'ils attribuent aux pompiers :

“ C'est des gens qui sont honnêtes. Ils sont là pour ça, c'est leur métier.
Ils mettent leur vie à notre service, ils sont sur le terrain tout le temps.
Ce sont des vrais professionnels qui vont réagir à l'instant, c'est leur boulot.
Ce sont les premiers à être en alerte, c'est leur travail de sauver des vies, ils nous laisseraient pas dans le brun!

Cette image explique également la stabilité de ces appréciations sur les deux situations envisagées (la prévention et la gestion des risques industriels); les pompiers, les policiers et les gendarmes gagnant même quelques points de confiance en situation de gestion de crise (97,2 et 87,4% de « tout à fait confiants » et de « plutôt confiants ») (tableau 3.13).

Les pompiers bénéficient d'une grande confiance de la population

Côté **administrations**, ce sont celles qui sont les plus proches des habitants qui recueillent le meilleur score : 77% de confiants (mais seulement 19% de très confiants) envers la mairie, 74% envers la Communauté Urbaine de Dunkerque, 63% envers la sous-préfecture et, enfin, seulement 43% envers les institutions européennes, souvent jugées trop lointaines et trop technocratiques. Écoutons un habitant parlant de la mairie et des élus municipaux :

“ Ils n'ont rien à cacher, ce sont nos représentants, nos responsables, garants de notre bien-être.

L'on accorde davantage de confiance à la représentation politique locale (Mairie) qu'aux élus nationaux et européens

Le maire-délégué de la plus petite commune de la Communauté urbaine explique, quant à lui, que quand les usines rejettent trop de gaz malodorants dans l'atmosphère ou qu'elles sont trop bruyantes, ses administrés téléphonent chez lui, même en pleine nuit, pour qu'il règle le problème :

“ Ah ben les gens téléphonent chez moi! Si c'est pas moi qui le voie, c'est les gens qui m'appellent... On est dans une petite campagne. [...] Les gens m'appellent par mon prénom, et ils disent « ça fait trop de bruit on ne peut pas dormir! » ou « ça empeste; il y en a marre! ».

Cependant, si les institutions publiques les plus proches ne bénéficient pas du score maximum (comme les pompiers), c'est que le personnel politique est facilement soupçonné d'autant assouvir ses ambitions personnelles que de servir au mieux les administrés :

“ Je n'ai pas confiance aux hommes politiques, ils mentent comme les experts.

“ Plus ça monte dans l'échelle du gouvernement, moins je fais confiance.

Le maire d'une commune de taille moyenne de la Communauté urbaine a d'ailleurs, en aparté d'un argumentaire sur les associations de défense de l'environnement, fait l'aveu suivant :

“ Je vais être assez cynique, les hommes politiques [ont] aussi quelque chose à défendre, c'est leur mandat et leur réélection!

« Tout s'arrête aux frontières de la France, l'État ne réagit pas », déclare de son côté un répondant, faisant implicitement référence à la communication politique française autour du nuage radioactif de Tchernobyl. Mais c'est bien l'Europe et ses institutions qui recueille, parmi les différents niveaux politiques et administratifs, le maximum de réflexions de défiance :

“ Je ne les vois pas du tout intervenir.
L'Europe, c'est un maelström de commissions.
C'est tous des charlots! [là, ministère de l'environnement et institutions européennes sont associés dans le même rejet]

Ajoutons quelques remarques au commentaire de ce tableau. D'abord, **les associations de défense de l'environnement** font un bon score en matière de confiance pour l'aide à la prévention du risque (même si l'on compte 18% de défiants), ce qui tend à montrer que si elles fédèrent peu de volontés pour les soutenir activement, elles sont néanmoins vues par les trois quarts de la population comme un acteur important de la gestion de la sécurité industrielle. Elles sont en quelque sorte une mouche du coche qu'on laisse souvent œuvrer sans prêter aide, mais dont on voit plutôt d'un bon œil l'action.

Ensuite, les deux institutions que sont la DRIRE (aujourd'hui DREAL) et le **SPPPI, acteurs publics engagés dans le développement économique durable et investis de missions locales de concertation, d'animation ou d'incitation, restent, quant à eux, très largement méconnus de la population d'enquête**. Plus de 85% des enquêtés ne connaissent pas le SPPPI, dont l'implantation est pourtant ancienne et dont le nom apparaît en grand sur la plaquette distribuée à tous les ménages de l'agglomération détaillant les caractéristiques de chaque site dangereux et les consignes à suivre en cas d'alerte. Mais, **parmi ceux qui la connaissent, la majorité (plus des deux tiers) lui accorde sa confiance**. Le contraste est semblable en ce qui concerne la DRIRE (devenue en 2009 la DREAL). Inconnue de près de la moitié des enquêtés, elle recueille néanmoins la confiance de près de 80% de ceux qui la connaissent. Ces deux structures souffrent donc bien plus d'un problème de notoriété que d'un déficit de confiance.

Pour montrer que le problème rencontré par ces structures n'est pas celui de l'insuffisance de confiance, on peut citer quelques propos sur la DRIRE. Commençons par écouter un habitant, rencontré au cours de l'enquête par questionnaire, qui justifie la confiance qu'il met dans le travail de cette administration :

“ Je connais la DRIRE, elle fait ça sérieusement, et fait la part des choses.

Puis citons le président régional d'une association de défense de l'environnement, qui déclare se fier facilement aux ingénieurs de la DRIRE :

“ Parce qu'ils prennent quand même leur rôle au sérieux; ils ne diraient pas « ça, c'est pas dangereux, il n'y a pas de risques » pour faire plaisir à un industriel ou à une collectivité.

Il précise néanmoins que s'il peut se permettre de dire ça aujourd'hui, c'est qu'il y a eu progrès depuis une quinzaine d'années, qu'« ils sont beaucoup plus “environnement” maintenant qu'“industriel” au niveau de la DRIRE. » Il ajoutera d'ailleurs, montrant ainsi que, selon lui, les « politiques » n'ont pas fait les mêmes efforts d'indépendance par rapport aux industriels et aux taxes professionnelles qu'ils payent aux collectivités locales :

“ Je ferais moins confiance... de toute façon les politiques, c'est des marchands de soupe, hein!

Enfin, les **industriels**, quant à eux, occupent une position particulière dans cette échelle de crédit/décredit, puisqu'ils sont les seuls acteurs du territoire à recueillir un score de défiance plus élevé que celui de confiance (68% de « pas confiants » et de « pas du tout confiants » contre 28% de « confiants » et de « tout à fait confiants »). Il s'agit là d'une exception notable à la « prime à la proximité » (confiance plus forte attribuée aux structures les plus proches), qui se retrouve aussi bien dans la population en général qu'après des représentants des associations ou d'autres acteurs « avertis » de la gestion des risques. Quand on dépouille les commentaires faits à leur propos, on constate qu'ils sont pénalisés parce que soupçonnés, malgré la bonne connaissance de leur outil de travail, de faire parfois des choix techniques plus axés sur la productivité et la rentabilité de leurs installations que sur leur sécurité :

“ Si c'est eux qui polluent, ils ne vont pas dire la vérité!

Ils sont égoïstes, ils ne pensent qu'au profit!

C'est des menteurs, ils vont le dire au dernier moment; tant qu'ils peuvent cacher, ils cachent.

[Les industriels et les experts] c'est des fous pour moi. Ils sont irresponsables. Ils vont au-delà des limites.

Les industriels recueillent un score de défiance plus élevé que celui de confiance, bien qu'il s'agisse d'acteurs locaux

On observe par ailleurs que plus de la moitié des enquêtés jugent « insuffisantes » ou « très insuffisantes » les mesures de prévention mises en place par les industriels (cf. figure 3.3). Les acteurs industriels semblent se voir reprocher à la fois **une certaine distance** (la direction étant parfois multinationale) et **une présomption d'intéressement** (les industriels sont considérés comme partagés entre volonté de faire du profit et nécessité d'assurer la sécurité des populations). Cependant, on peut noter par ailleurs dans notre enquête une perception **d'insuffisance de l'information disponible**. Celle-ci pourrait expliquer en partie le manque de confiance accordé aux industriels. 70% des enquêtés souhaiteraient en effet être plus fréquemment et mieux informés sur les risques industriels (cf. § 3.3).

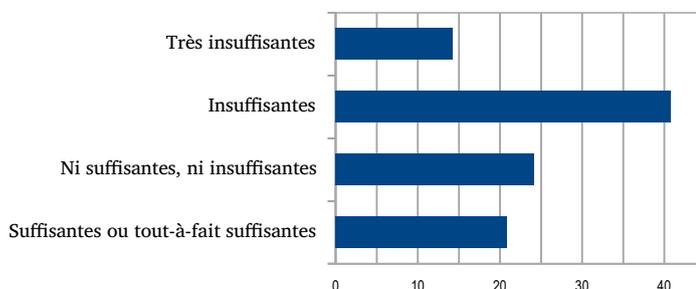


FIG. 3.3 – « Trouvez-vous que les mesures de prévention des risques industriels prévues par les usines sont... ? » (%)

Remarquons que le degré de confiance marquée envers les industriels s'élève si l'on fait porter l'interrogation sur la gestion du risque (cf. figure 3.4). Ce sont alors près de 40% des répondants à l'enquête qui se déclarent « tout à fait » ou « plutôt » confiants (contre environ 30% en ce qui concerne la prévention). Quand l'incident ou l'accident est là, l'industriel est alors un peu plus vu comme celui qui peut agir avec pertinence parce qu'il connaît bien ses installations, un peu moins comme celui qui cherche à gérer son investissement au plus serré, quitte à lâcher un peu sur la sécurité. Mais le poids encore important des deux modalités marquant la défiance (35% de « plutôt pas confiants » et 21% de « pas confiants du tout ») souligne le caractère relativement fragile, voire contraint par la nature même de la situation de crise envisagée, de la confiance accordée aux industriels.

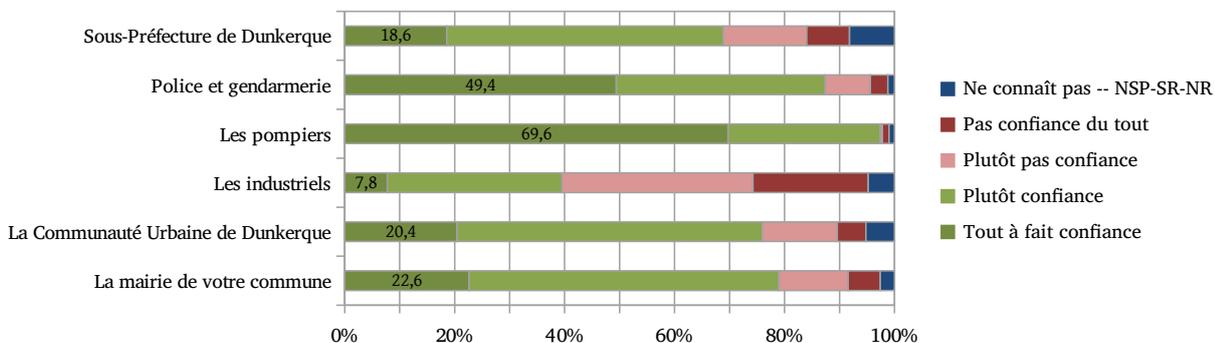


FIG. 3.4 – « Faites-vous confiance aux acteurs suivants pour la gestion du risque industriel ? » (%)

3.2.2 Confiance dans la gestion et confiance dans la prévention, deux dimensions convergentes

On retrouve ainsi globalement pour la gestion du risque industriel le clivage entre une confiance accordée à des acteurs perçus comme « proches » et une moindre confiance accordée à ceux perçus comme plus lointains, à l'exception des industriels qui, bien que proches, inspirent une confiance plus faible que les autres acteurs. Pour faire un pas supplémentaire dans l'analyse des mécanismes de confiance, nous avons construit deux indicateurs synthétiques qui définissent des scores moyens de confiance sur les deux dimensions de la gestion et de la prévention des risques. Il s'agit d'une addition des réponses données par chaque individu divisé par le nombre d'items comptabilisés. Cela donne un score situé en 0 (si l'individu a répondu « très confiant » à chacune des questions) et 4 (si l'individu a répondu « pas confiant du tout » à toutes les questions)⁶¹.

Si l'on croise ces deux indicateurs, on obtient un diagramme de dispersion où un point représente un individu, et où la coordonnée en abscisse correspond à son score sur les items de gestion des risques (cf. figure 3.5). La coordonnée en ordonnée représente quant à elle son score sur les items de prévention des risques. Sans commenter les mesures de dispersion, nous pouvons simplement souligner les coordonnées du point moyen, et ajouter que la variance est plus forte sur le score de gestion que sur celui de prévention des risques industriels.

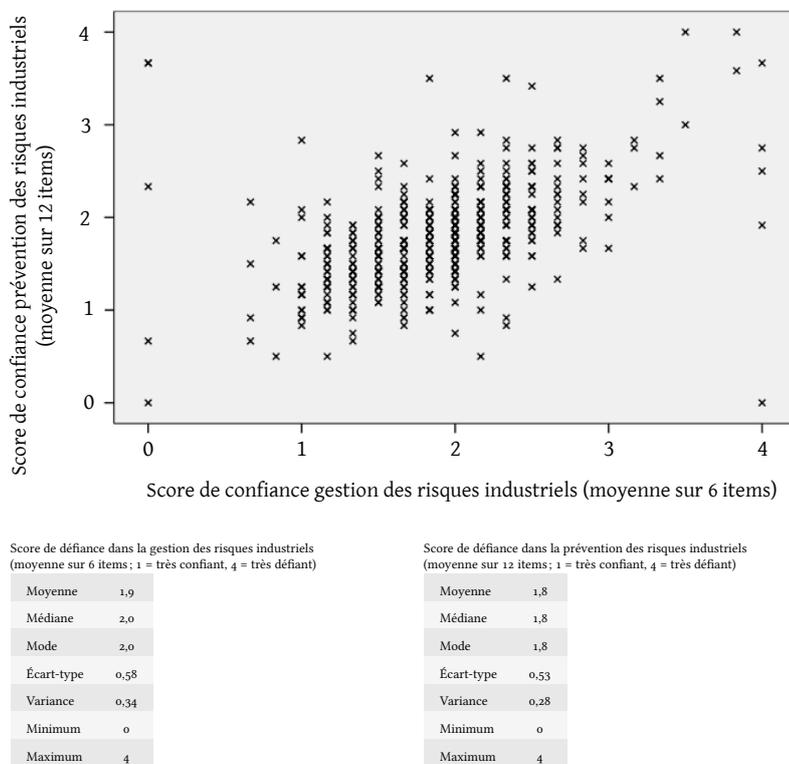


FIG. 3.5 – Convergence de la confiance dans la gestion et la prévention

La forme elliptique du nuage de points — le double étirement vers le haut et vers la droite — indique que la relation entre les deux dimensions de la défiance est linéaire et relativement forte : autrement dit, plus une personne est défiant sur une dimension, plus elle l'est également sur l'autre, et vice-versa.

⁶¹ Comme le sous-tend le mode de construction de l'indicateur, il s'agit en réalité d'un indicateur synthétique de défiance.

Analyse sociodémographique de l'indicateur de confiance

Quelques différences sociodémographiques notables sur l'indicateur synthétique de confiance :

- ▷ Les hommes sont proportionnellement plus défiant que les femmes ;
- ▷ La défiance n'augmente pas de manière linéaire avec l'âge ;
- ▷ La défiance est plus fortement liée au niveau d'études (niveau de confiance et niveau d'études s'élèvent de façon conjointe) qu'au niveau de revenus ou à la profession ;
- ▷ La défiance ne semble pas influencée par le fait d'avoir soi-même travaillé dans une usine de l'agglomération dunkerquoise, ou d'avoir un proche ayant travaillé dans une de ces usines ;
- ▷ **La défiance est en revanche nettement corrélée à la zone de résidence des répondants à l'enquête.**

On peut représenter ces différentes zones sous forme graphique. Trois zones d'enquête ont été isolées (zones « ouest », « est » et « centre ») que nous présentons ici dans cet ordre :

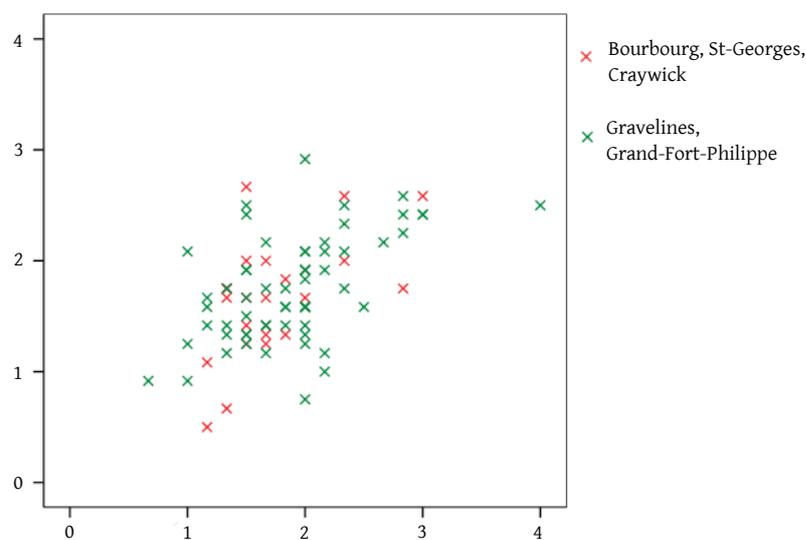


FIG. 3.6 – Scores de défiance pour la zone « ouest »

Les habitants des zones de Bourbourg, Saint-Georges, Craywick, Gravelines, Grand-Fort-Philippe et Loon-Plage (zone « ouest ») présentent deux caractéristiques remarquables (cf. figure 3.6). L'effectif se concentre dans et autour du quadrant du plan factoriel suivant qui regroupe les scores moyens compris entre 1 et 2. **Il s'agit donc d'individus globalement plutôt confiants.** Et le nuage de points semble davantage étiré vers la droite que vers le haut. Les habitants de ces zones seraient légèrement plus défiant quant à la gestion que quant à la prévention des risques industriels.

Les habitants des zones situées à l'est et au sud-est de l'agglomération présentent des profils de réponse assez similaires (cf. figure 3.7). Ils sont dans l'ensemble **plutôt confiants** sur les deux dimensions, quoiqu'ils semblent légèrement plus défiant que les résidents de la zone ouest. Ils sont, **eux aussi, tendanciellement plus défiant dans le domaine de la gestion des risques industriels que dans celui de leur prévention.**

À la différence des deux premières zones, **les habitants des zones situées au centre de l'agglomération se distinguent assez nettement (cf. figure 3.8). Ils sont tendanciellement les moins confiants sur les deux dimensions** de la prévention et de la gestion des risques. C'est notamment le cas des zones de Saint-Pol, Mardyck et Fort-Mardyck qui présentent proportionnellement le plus d'individus défiant. Les habitants de Grande-Synthe et de Petite-Synthe sont également défiant mais semblent l'être davantage pour la gestion des risques industriels, comparativement aux autres individus de ces zones. Les habitants de Dunkerque centre sont ici les plus en retrait sur les deux dimensions. Ils sont, eux aussi, tendanciellement plus défiant dans le domaine de la gestion des risques industriels que dans celui de leur prévention.

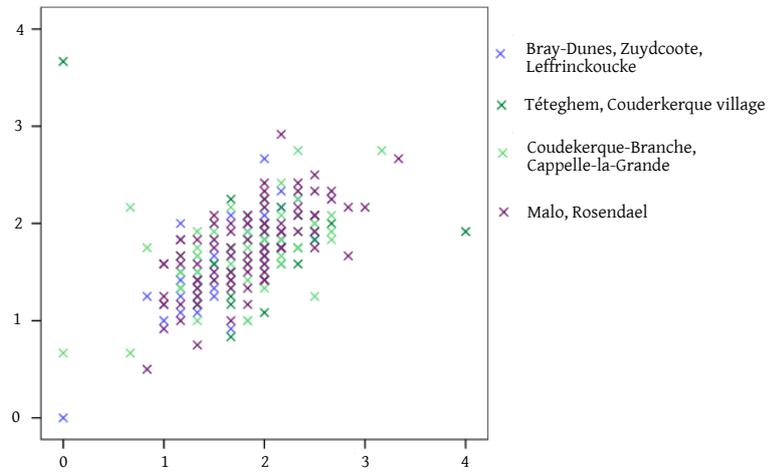


FIG. 3.7 – Scores de défiance pour la zone « est »

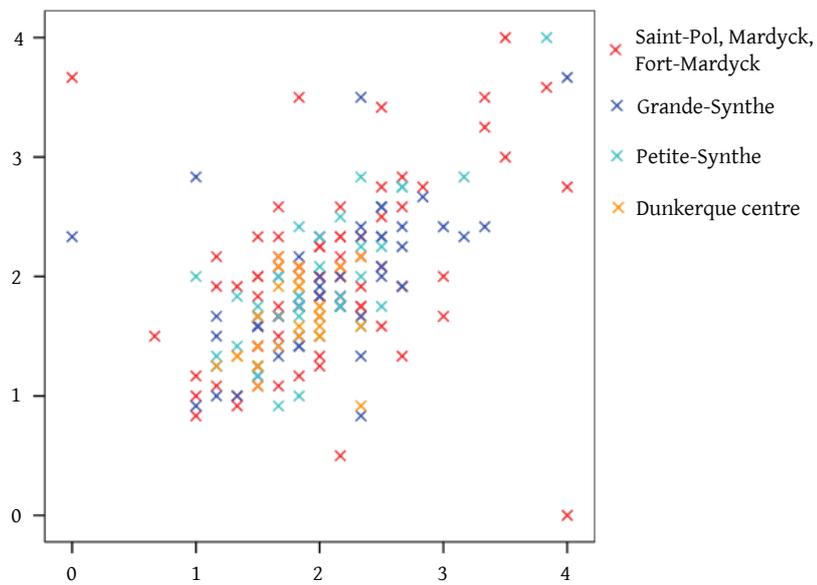


FIG. 3.8 – Scores de défiance pour la zone « centre »

Notre analyse sur la confiance des Dunkerquois envers les acteurs de la prévention et de la gestion des risques montre donc **trois principaux résultats**. D'abord, la confiance envers la prévention et la gestion des risques sont deux dimensions convergentes sur tout le Dunkerquois, l'analyse spatiale plus fine montrant cependant une inquiétude plus forte dans la zone centre de l'agglomération. Ensuite, la confiance est inégalement donnée aux différents gestionnaires du risque. Alors que les acteurs de proximité sont plébiscités, les institutions perçues comme plus lointaines recueillent moins de déclarations de confiance. Enfin et surtout, ce sont envers les industriels que les Dunkerquois ont le moins confiance, en particulier au niveau de la prévention des risques.

3.2.3 De la défiance aux soupçons

Malgré une relative confiance des Dunkerquois envers les acteurs ayant en charge la prévention et la gestion du risque, des questions parfois teintées d'inquiétude ou de soupçon persistent, en particulier vis-à-vis des industriels.

La méfiance de la population envers les industriels ne peut être simplement ramenée à une connaissance insuffisante du monde industriel et des risques par les Dunkerquois, ceux-ci baignant dans une réelle culture industrielle due au bassin d'emploi de la région et de leur implication professionnelle dans celui-ci. Un industriel résume ainsi la situation, représentative d'une opinion relativement commune :

“ Il y a une méfiance. L'industriel est vu comme un grand méchant loup qui veut polluer.

Cette problématique de la confiance se décline au sein même des structures de concertation⁶². Les entretiens menés auprès d'acteurs avertis de la gestion des risques confirment cette perception méfiante des industriels. Des représentants d'associations, de la médecine du travail, d'autres organismes locaux publics et privés, tiennent des discours qui vont jusqu'à la dénonciation d'industriels considérés comme compétents mais intéressés et manipulateurs ; le plus souvent, il s'agit surtout d'une confirmation qu'une telle image existe, et du regret que la confiance ne soit pas plus élevée. Les industriels eux-mêmes ajoutent qu'ils comprennent être partiellement responsables de cette image, étant donnée la difficulté de la communication sur leurs activités.

Cependant, entre les acteurs avertis de la gestion des risques et participant, plus ou moins fréquemment, aux organes de concertation, **une relation de confiance plus aboutie existe parfois**, comme le montrent les entretiens menés auprès d'acteurs très divers. Cette confiance est surtout liée à des relations interpersonnelles et à une connaissance plus constante, sur le moyen terme, des thématiques, des fonctionnements, des réglementations, et des personnes. La meilleure connaissance des industriels par les associations aboutit à une plus grande compréhension de la part de ces dernières ; inversement la meilleure connaissance des associations par les industriels aboutit à une meilleure reconnaissance de la compétence de celles-ci.

Cette attribution de confiance reste cependant assez limitée : les industriels demeurent méfiants à l'égard de représentants associatifs qu'ils jugent hostiles par principe, tandis que ces associatifs reprochent aux industriels leur condescendance (utilisation de langage simpliste, manque d'attention portée aux questionnements, réponses décalées...). **Le principal problème de cette confiance née de relations interpersonnelles est sa variabilité** : cette confiance ne s'exprime pas de la même façon dans les différentes réunions, les différents organismes, sur les différents sujets. Partout, presque tous les acteurs insistent sur l'importance de la durabilité et de l'interconnaissance à moyen et long termes.

De plus, **la défiance envers les industriels se conjugue parfois avec une interrogation sur le rôle des élus**, certains discours mettant en avant d'éventuelles relations de **connivence entre ces deux catégories d'acteurs**. Des représentants d'associations, par exemple, déplorent parfois les contradictions entre le discours et les actes des responsables politiques, notamment au niveau local. Derrière l'affichage de préoccupations sanitaires et environnementales, leur inaction serait manifeste. Le sentiment des représentants associatifs serait ici de l'ordre de la déception car ils peuvent considérer que les élus, qui possèdent des moyens d'agir,

⁶² Nous passons ici progressivement à une analyse des structures de concertation, qui correspond à la deuxième phase de notre enquête. Ces structures de concertation sont présentées plus loin (cf. chapitre 4).

sont aussi ceux qui montrent le plus de passivité et d'inaction. Cette déception se traduit par une constante remise en cause, de la part de certains représentants associatifs, de l'utilité de participer aux instances de concertation, où ils ont l'impression d'être manipulés :

“ Un représentant d'association : *Trop souvent on a l'impression de faire tapisserie quand même [...] ou alors faire valoir [...] qu'ils peuvent dire « ah ben il y avait des représentants d'habitants ».*

Les représentants d'associations ont parfois le sentiment de servir de faire-valoir dans les instances de concertation

Les élus, selon certains représentants associatifs, auraient aussi tendance à **défendre leurs propres intérêts électoraux** au détriment de l'intérêt général. La sauvegarde des emplois y serait parfois présentée par les élus comme un objectif incompatible avec la protection de l'environnement et cette priorité donnée au développement économique pourrait conduire, selon certains représentants associatifs, à un déni du risque, dangereux pour la population. Pourtant, paradoxalement, les représentants associatifs auraient plutôt tendance à considérer les élus comme des alliés face aux industriels, dans le sens où ils sont, comme eux, représentants de la population. Leur méfiance exprimerait donc, ou résulterait, d'une déception par rapport à une attente importante (*cf. infra*).

Aussi les associations, face à ces soupçons de double discours et de manipulation de la part des élus et des industriels, se veulent-elles attentives et actives. Par exemple, comme nous l'avons vu plus haut, elles surveillent la qualité de l'air avec leurs propres outils, et les résultats sont transmis aux industriels. D'ailleurs, du fait de leur connaissance de l'environnement général, les associations peuvent avoir des compétences plus larges, au-delà des instances habituelles de la concertation. Elles comblent ainsi, partiellement, le manque d'information et de gestion globale des risques, qu'elles dénoncent.

En outre les associations se perçoivent elles-mêmes comme des passeurs temporels par rapport aux industriels, beaucoup plus mobiles. Elles signalent qu'elles sont présentes dans la durée en tant que riverains des sites industriels alors que le personnel encadrant des entreprises arrive dans la région pour un temps donné. Elles peuvent jouer sur cette permanence pour gagner la confiance des populations et, dans une moindre mesure, des industriels, puisque la mobilité de ceux-ci est perçue comme une difficulté pour la construction d'une « **communauté de risques** » où les interlocuteurs disposeraient ensemble de pratiques stables qui pourraient permettre des échanges plus approfondis et plus sécurisants.

Ces éléments d'analyse de la confiance, que nous développerons plus avant dans l'analyse des structures de concertation, témoignent donc d'une certaine ambivalence face à la prévention et à la gestion du risque industriel. Même si les Dunkerquois connaissent le milieu industriel, leur faible confiance envers les industriels manifeste leur sentiment d'exposition au risque. Les mesures de prévention prises par les industriels sont jugées insuffisantes et ce sont d'autres acteurs de proximité, peut-être moins spécialistes de la question et moins impliqués dans la prévention du risque au jour le jour (collectivités locales, pompiers ou police par exemple), qui inspirent davantage confiance.

On peut donc se demander, à l'appui de nos résultats sur la faible connaissance des consignes de sécurité ou des signaux d'alertes, si cette ambivalence résulte d'un problème d'information. Il semble en effet qu'une plus large et plus efficace diffusion de l'information autour des risques pourrait modifier ou atténuer les sentiments de défiance ou les soupçons exprimés. Les Dunkerquois plaident en tout cas en ce sens.

3.3 L'information sur les risques : multi-niveaux, de qualité insuffisante mais indispensable pour la construction d'une « culture du risque »

Les enjeux liés à l'information s'avèrent un élément très important, tant dans l'enquête par questionnaire que dans l'enquête par entretiens. L'information semble en effet capitale pour la compréhension des risques par les Dunkerquois, la compréhension de leur perception par les gestionnaires du risque, et donc pour l'application pratique de la gestion des risques industriels sur le territoire.

3.3.1 Une information à trois niveaux

Ces enjeux peuvent se lire à plusieurs niveaux et l'existence de ces différents niveaux n'est pas toujours une évidence pour les acteurs locaux. En empruntant la voix d'un responsable du SPPPI :

“ On se rend compte qu'il y a plusieurs types d'informations.

Il nous semble important de rendre explicite ce que l'on peut qualifier d'information « **multi-niveaux** » car bon nombre de comportements et de prises de position s'expliquent par ce caractère pluriscalaire de l'information. Ceci peut en outre être une source d'inégalités entre les différents acteurs participant à la gestion du risque industriel.

L'enquête par questionnaire ainsi que les entretiens montrent que l'information se structure à trois échelles différentes. **L'information du grand public constitue un premier niveau, l'information des participants aux dispositifs de concertation un deuxième niveau, et l'information circulant « en off » de manière informelle et officieuse, un troisième niveau.**

Intéressons-nous d'abord au premier niveau, celui de la perception de l'information disponible par les habitants. Une partie de notre enquête par questionnaire s'est en effet attachée à évaluer l'information perçue et reçue par les Dunkerquois, ainsi que leur opinion sur celle-ci. Une série de questions de l'enquête visait à cerner le niveau et les besoins d'information de la population sur les risques industriels, ainsi que l'importance et la fiabilité accordées à ces informations.

Tout d'abord, les enquêtés se répartissent en deux groupes proportionnellement équivalents selon qu'ils ont ou non le souvenir d'avoir été informés sur les risques industriels (tableau 3.14).

	Effectif	Fréquence (%)
Oui	245	49,4
Non	251	50,6
Total	496	100
NSP-SR-NR	5	

TAB. 3.14 – « Vous souvenez-vous avoir été informé sur les risques industriels ? »

Le fait que 50% des Dunkerquois ne se souviennent pas avoir été informés sur les risques industriels peut sembler relativement fort dans une agglomération comportant tant de sites Seveso seuil haut. Et ce d'autant plus que le SPPPI a réalisé, en partenariat avec les industriels, une vaste campagne d'informations en 2006 en éditant une brochure sur les risques des sites de l'agglomération.

Ce taux de 50% grimpe à près de 75% quand la question ne concerne non plus l'information sur les risques en général mais l'information sur les risques reçue en provenance des industriels. Notons que près de 30% de ceux qui disent « Oui » ont été informés dans le cadre de formations professionnelles.

	Effectifs	Fréquence (%)
Oui	126	25,9
Non	360	74,1
Sous-total	486	100
NSP-SR-NR	15	

TAB. 3.15 – « Avez-vous déjà été informé sur les risques industriels par les industriels ? »

Le tableau 3.16 indique que les Dunkerquois ne remettent pas tant en cause la qualité de l'information que sa quantité et la fréquence de sa diffusion.

Lorsque les Dunkerquois se souviennent avoir été informés, ils disent l'avoir été par la boîte à lettres, les réunions publiques arrivant en deuxième position, ce qui relaie le discours des

	Effectifs	Fréquence (%)
Très fiable	22	18,3
Plutôt fiable	82	68,3
Plutôt peu fiable ou pas fiable du tout	16	13,3
Sous-total	120	100
NSP-SR-NR	379	

TAB. 3.16 – « *Considérez-vous cette information comme... ?* »

élus sur l'importance de celles-ci. Les formations dans le cadre professionnel, scolaire et universitaire figurent également parmi les canaux d'information mentionnés par les enquêtés dans la catégorie « Autre » (tableau 3.17).

	Effectifs	Fréquence
Boîte à lettres	94	35,3
Au cours de réunion(s) publique(s)	62	23,3
Par la presse	19	7,1
Par la télévision	13	4,9
Par bouche à oreille / relations	4	1,5
Par la radio	6	2,3
Autre	68	25,6
Total items mentionnés	266	100
NSP-SR-NR	278	

TAB. 3.17 – « *De quelle façon avez-vous reçu ces informations ?* »

Cependant, l'information disponible sur les risques industriels ne semble pas suffisante pour les personnes interrogées puisque 70% d'entre elles souhaiteraient être informées par d'autres moyens (tableau 3.18), et notamment par la télévision et (encore) la boîte à lettres (plaquettes, brochures) (tableau 3.19).

	Effectifs	Fréquence
Oui	329	69,6
Non	144	30,4
Sous-total	473	100
NSP-SR-NR	27	

TAB. 3.18 – « *Y a-t-il d'autres moyens par lesquels vous aimeriez être informé ?* »

La demande d'information des habitants se confirme encore quand on leur demande la fréquence à laquelle ils aimeraient recevoir de l'information. Les enquêtés se positionnent alors pour une fréquence semestrielle ou annuelle (tableau 3.20).

	Effectifs	Fréquence
Par la télévision	100	19,8
Boîte à lettres	97	19,2
Par des réunions publiques ou conférences en mairie	49	9,7
Par la radio	48	9,5
Par un journal	36	7,1
Par courrier électronique	35	6,9
Par téléphone	13	2,6
Par affiche	7	1,4
Par des expositions	5	1,0
Par des visites organisées des sites Seveso	2	0,4
Autre	113	22,4
Total items mentionnés	505	100
NSP-SR-NR	175	

TAB. 3.19 – « Par quels autres moyens aimeriez-vous être informé ? »

	Effectifs	Fréquence
Plus d'une fois tous les six mois	79	17,2
Tous les six mois	136	29,7
Tous les ans	204	44,5
Tous les deux, trois ou quatre ans	39	8,5
Total items mentionnés	458	100
NSP-SR-NR	40	

TAB. 3.20 – « Selon vous, à quelle fréquence devraient être distribués les documents ou brochures d'information ? »

3.3.2 Des perceptions divergentes quant à la qualité de la diffusion de l'information

Ces constats invitent à parler de l'efficacité et des formes de diffusion de l'information disponible sur les risques industriels.

Une partie des informations reste en effet confinée dans le cercle restreint des acteurs qui participent aux réunions, où ces acteurs deviennent « experts ». Nous sommes là dans le « **deuxième niveau** » que nous avons identifié, celui de **l'information qui circule à l'intérieur des structures de concertation**.

Les structures de concertation se révèlent en effet comme un lieu d'échange de nombreuses informations.

“ Un élu : *Moi je vais aux réunions je sais, ceux qui vont aux réunions ils savent ! S'ils veulent pas venir aux réunions, ils savent pas.*

Même si certains estiment qu'ils sont suffisamment formés et informés :

“ Un autre élu : *Pour moi ça n'a pas beaucoup d'intérêt. En tant que maire, parce la formation je l'ai déjà. [...] j'avoue franchement qu'au niveau du CLIC ou du SPPPI, j'apprends rien.*

D'une manière générale, les acteurs interviewés considèrent que beaucoup d'énergie est consacrée à l'information de la population dans le domaine des risques industriels. Lorsque l'on regarde d'un peu plus près, on constate que, bien qu'en termes quantitatifs l'effort d'information puisse effectivement être considéré comme important, c'est en termes de « pénétration » que cet effort demande à être amélioré.

L'organisation de l'information, les relais de celle-ci, la fréquence des messages, le contenu de ceux-ci, sont autant d'éléments qui ressortent comme des points à améliorer. Ainsi peut-on dire que **l'information est de plus en plus disponible, mais elle n'atteint pas la cible escomptée**.

Une partie du problème de l'information des habitants réside donc dans **la diffusion de l'information des structures de concertation vers les populations**. Selon une chargée de mission sur les risques majeurs :

“ *Les associations connaissent le SPPPI, les élus connaissent le SPPPI, par contre la population pas forcément [...] Il n'y a que ceux qui vont aux réunions de concertation qui ont l'information [...] Le CLIC il n'y a pas de comptes rendus de réunions. Ce qui fait que quelqu'un qui voudrait aller chercher l'information, il ne les trouve pas. Et ça je pense que c'est un problème. [De plus] Ceux qui vont à une réunion, ils ne diffusent pas forcément l'information.*

Le **problème de la compétence des habitants** pour comprendre les informations données est également mis en avant, notamment par les représentants d'exploitants, qui rappellent le caractère technique et scientifique de l'information sur les risques.

“ Enquêteur : *Les campagnes d'information qui sont entreprises par le SPPPI, qu'est-ce que vous en pensez ?*

Un industriel : *Je pense que c'est bien, c'est même indispensable. Euh ça nécessite néanmoins une explication. Il y a quand même des fois, les gens, ils ne comprennent pas ce qu'il y a derrière.*

Selon un autre industriel, il y a bien une volonté de diffuser l'information mais :

“ Un industriel : *Le problème naturellement quand on diffuse l'information, c'est que en face de soi il faut avoir quelqu'un capable de la comprendre.*

Enquêteur : *Vous pensez que les résidents n'ont pas trop leur place dans les questions d'étude de danger ?*

Un industriel : *Non, non, parce que c'est trop technique, c'est trop technique.*

De plus, certains considèrent que les habitants ne s'intéressent pas à l'information qu'ils mettent à leur disposition. Selon un élu :

“ Chargée de mission « risques majeurs » : *Trop d'information la tue aussi un tout petit peu. [...] s'ils ont toute l'information, ils ne viennent plus, et, enfin, le rôle des élus comme le rôle des entreprises c'est de donner de l'information, mais c'est vrai que 90, 95% de l'information que nous donnons, quelquefois, les gens s'en fichent [...] les gens le mettent sur le côté. Ils ne le lisent pas la plupart du temps. Il y a suffisamment de publicité dans les boîtes aux lettres et ils prennent ça aussi pour une publicité de l'entreprise.*

La périodicité des informations et, plus largement, la **pérennité des actions de communication** et d'information est également l'un des éléments les plus souvent mentionnés dans les entretiens.

“ Chargée de mission « risques majeurs » : *Cette information ne doit pas se faire ponctuellement, elle doit se faire au quotidien. Quand les élus font leur campagne d'informations, ils relaient les informations du SPPPI et je crois que ça s'arrête là [...] C'est ce qui fait que l'impact est rarement celui qu'il devrait être. On en parle une fois dans l'année et après on n'en parle plus jamais. Et nous on ne veut pas que ça reste ponctuel. [...] Ce qu'on voudrait c'est que ce soit tout au long de l'année.*

Selon un représentant du SPPPI :

“ *Il y a plusieurs types d'informations... Il y a l'information de masse, c'est-à-dire ce qu'on fait, les campagnes d'info... où on matraque tout le monde, on envoie 200 000 brochures dans la nature. Et puis il y a l'information de fond, de tous les jours, qui ne vise pas 200 000 personnes d'un coup, qui en vise trente, cinquante, mais, à force...*

Il s'agit là d'insister sur l'« **information de fond** » qui, selon les personnes interviewées, devrait se renforcer :

“ Un secrétaire du SPPPI : *Le mieux c'est sans doute l'Éducation nationale, c'est l'école, parce que tout le monde y passe à l'école, et le jour où [...] on aura intégré dans les programmes de l'Éducation nationale des programmes de sécurité civile, mais vraiment intégré, pas une demi-heure en vingt ans de scolarité, ben on aura gagné.*

“ Un représentant d'exploitant : *Je suis persuadé que quand il y a eu cette plaquette forcément les écoles ou certaines écoles ont parlé du risque industriel, et depuis ils n'en ont plus parlé. Et justement dans le cadre de la communication des risques, je pense que on est très mauvais vis-à-vis de l'Éducation nationale et de nos enfants.*

Cette information de fond, répétitive, aurait un impact plus profond sur une perception pertinente des risques :

“ Chargée de mission « risques majeur » : *S'il n'y a pas d'information préventive auprès de la population, les gens se disent mal informés. Ou ils croient savoir des choses qui sont complètement fausses.*

Pourtant, **les structures de concertation, les élus, ou les associatifs se présentent comme des relais d'information permanents et pertinents**. Les campagnes d'information du SPPPI sont par exemple considérées par le secrétariat du SPPPI comme « du matraquage » :

“ *Parce que les gens disent « on manque d'informations », mais ils ne sont pas vraiment allés la chercher. Il y a un réel manque d'informations, donc s'ils ne sont pas prêts à aller la chercher il faut la leur inculquer de force [...] Si [l'objectif] c'est que les gens suivent les bonnes consignes en cas d'accident, soit vous leur faites peur en disant « attention, le risque nul n'existe pas, et voilà ce qui peut arriver », soit vous faites des choses répétitives, des campagnes d'information répétitives, et puis même si les gens n'ont pas conscience du risque ils vont quand même retenir les consignes, ce sont des piqûres de rappel.*

Les élus soulignent de leur côté l'**importance des réunions publiques** et leur **présence sur le terrain**.

“ Enquêteur : *Et vous pensez que les riverains sont suffisamment informés sur les risques ?*

Élu : *Ah oui, oui, il y a des réunions d'information une fois par an [...] les gens reçoivent un courrier deux fois par an avec la synthèse [des réunions du CLIC] et puis on fait une réunion à la mairie.*

Ces déclarations contrastent avec le besoin d'information exprimé par les habitants.

“ Un autre élu : *On a mis en place des réunions publiques à chaque projet.*

Un autre élu : *Je pense que quand même on est dans un état d'information assez fort sur le Dunkerquois. [...] On est très bien informé et on a également beaucoup de moyens de vérifier, de mesurer ce qui se passe autour de nous.*

Par contre, **les élus se disent relativement impuissants pour avertir la population en cas d'accident important**. Ces éléments font écho au problème de la connaissance des consignes en cas d'accident et de la gestion de crise (cf. § 3.1.2).

“ *Donc c'est vrai que, s'il y avait une véritable urgence, je ne pourrais pas, je n'ai pas de moyens pour le faire, alerter toute la population, tous les gens.*

La question des moyens est présentée comme une contrainte. Lorsque l'on évoque l'alerte par téléphone, un élu répond :

“ *Oui, ça peut être la solution, mais ça a un coût, c'est tout.*

Enfin, **le problème concerne peut-être les moyens humains et financiers mis à la disposition des structures de concertation pour diffuser l'information de la manière la plus large possible :**

“ *Chargée de mission « risques majeurs » : Il n'y a pas assez de personnel. Ce qui fait qu'ils [les personnels du SPPPI] n'ont peut-être pas le temps de tout faire... Du coup j'hésite à aller les voir parce qu'ils sont toujours débordés. [...] Ils ne peuvent pas se démultiplier.*

3.3.3 La « traduction » des informations : d'une multiplicité des langages vers un langage commun ?

On peut se demander si l'expérience accumulée au sein des structures de concertation permet une « traduction » pertinente des informations vers le grand public. C'est, en effet, une ambition affichée, notamment par cet élu :

“ *Un industriel : On essaiera de leur expliquer avec nos mots... [...] c'est notre boulot de retransmettre ça de façon claire (sourire) et abordable par tout le monde.*

La **pacification des relations et des liens entre les acteurs** locaux suite à une expérience commune de plusieurs années de « pratique » des dispositifs (SPPPI essentiellement), que notent certains acteurs, pourrait le laisser penser, même si, on l'a vu, les relations de confiance ne sont pas toujours au rendez-vous.

“ *Là on arrive en plus dans une phase où les gens maintenant arrivent à se respecter, à s'écouter et à se comprendre.*

Les acteurs seraient passés d'une situation où les industriels « se font taper dessus », les associations « se lâchent » et les industriels cachent l'information (rétention d'information notamment condamnée à l'encontre d'une entreprise en 2002 pour un dépassement des seuils d'émission de gaz toxiques non signalé aux autorités compétentes) vers une situation où les acteurs qui participent au dispositif se connaissent, connaissent leurs positions, connaissent les dossiers et se comprennent mieux, car le contact régulier tendrait à favoriser la création d'un « langage commun ». De l'incompréhension totale, les participants parviendraient désormais à davantage négocier sur des projets concrets. Cette tendance fait l'objet d'appréciations positives dans le discours des représentants d'exploitants :

“ *La vision qu’elles avaient [les associations] c’était une vision de personnes qui réclamaient quelque chose tout de suite et c’est passé à des gens qui comprennent nos problèmes, nous on comprend beaucoup mieux les leurs, et qui comprennent qu’il faut du temps pour solutionner un problème.*

“ *C’est vrai que le CLIC et le SPPPI, c’est une démarche qui satisfait des approches où on décide de travailler tous ensemble, où on a même un élan, où chacun reconnaît que ça peut prendre du temps. [Même si] je reconnais que ça peut frustrer la personne qui la veille a été réveillée parce que euh on ne va pas résoudre son problème forcément ou immédiatement.*

Toutefois, **si l’évolution est remarquée par la plupart des acteurs interviewés, des difficultés persistent.** Des problèmes de communication et de compréhension réciproque (cf. § 4.1) persistent, notamment à cause de la difficulté à « se mettre à la place des autres » :

“ *Un représentant d’exploitant : Même si l’industriel ne veut plus que l’incident se réalise, quand il se réalise c’est souvent que c’est pas souhaité. Et c’est quelque chose que les associations ont peut-être du mal à comprendre, c’est-à-dire qu’ils n’ont pas forcément la perception de l’industriel d’un problème.*

Certains évoquent encore **des problèmes de manque de connaissance ou d’incompréhension** pour expliquer ces divergences de « perception ».

“ *Un représentant d’exploitant : Et quand on parlait tout à l’heure des associations, lors des réunions, souvent ce n’est qu’un problème d’incompréhension et il suffit d’expliquer pour que les gens comprennent et s’estiment satisfaits de la réponse.*

Ces problèmes de « traduction » sont peut-être à la base d’une certaine discrétion des industriels dans les structures de concertation. Plusieurs interlocuteurs font remarquer que les industriels auraient tendance à seulement répondre aux questions mais pas à prendre la parole d’eux-mêmes. Cela peut s’expliquer par **la crainte de la part des industriels d’être « mal compris ».**

“ *Un représentant d’exploitant : Si on laisse les techniciens parler, ils ne vont dire que des choses qui pourraient aller mieux... Et donc [...] si on commence à dire que ce qui ne va pas, comme stratégie de communication je pense qu’on peut faire mieux.*

Mais cela peut aussi s’expliquer par **une volonté de « filtrer » l’information**, notamment sur les petits incidents, soit que l’industriel considère qu’il n’y a pas lieu d’inquiéter la population inutilement, soit que ces incidents pourraient causer du tort à l’entreprise. Nous rejoignons là les « soupçons » évoqués par certains associatifs (cf. § 4.2.3). Selon un responsable syndical, ces formes de rétention de l’information peuvent concerner les dysfonctionnements organisationnels :

“ *Et la grève de nos chefs de quarts [...] pour pouvoir imposer des négociations avec notre employeur sur l’organisation... ça, vous ne le voyez pas mis en valeur au SPPPI hein... L’employeur ne va même pas mentionner qu’il a changé son organisation, ni encore moins comment il l’a fait, ni pourquoi il l’a fait.*

Le clivage entre ce qu’on dit publiquement et ce qu’on ne peut pas dire rappelle toute l’importance de la **maîtrise de la diffusion de l’information.**

On trouve ici le **troisième niveau** que nous avons identifié, celui de l’information en « off », composée par les liens informels qui se tissent entre les acteurs, essentiellement en dehors des réunions, mais qui ont une importance évidente dans la gestion de l’information. On peut citer l’exemple d’un élu qui communique régulièrement avec les directeurs des usines, qui l’informent directement des incidents :

“ *Ça a dû arriver une quinzaine de fois que [un industriel] m’appelle en me disant « habillez vous, tenez-vous prêt, ça tourne pas rond, si jamais on n’y arrive pas on vous rappelle tout de suite » ... il y a quand même des trucs des fois où... je m’habille, j’m prépare... Mais ça a toujours bien tombé, « c’est bon on a réussi à maîtriser la situation, c’est fini ».*

Les informations sur les incidents peuvent donc rester dans le cercle très fermé des directeurs d'usine et les élus de communes limitrophes, sans que cela soit connu des autres acteurs et encore moins de la population en général. Des élus n'hésitent pas à évoquer les relations personnelles qu'ils entretiennent avec les industriels :

“ S'il [le directeur de l'usine] m'avait appelé tout de suite, on aurait tout arrangé...
Je peux l'appeler [un directeur d'usine] chez lui, j'ai son numéro.
On a déjà eu une pollution de je ne sais pas quel déchet, [...] le patron de [...], il m'a dit « ne vous inquiétez pas, on va vous envoyer une entreprise », ils ont envoyé une entreprise avec des karchers pour tout nettoyer... Et puis personne n'a... Et puis c'est tout quoi!
J'ai mangé avec le directeur de [nom d'une entreprise], il nous invite une fois ou deux par an.

Il est également possible qu'une partie des informations circule entre responsables industriels. Selon un représentant d'exploitants :

“ Avant chaque réunion du SPPPI, généralement il y a une réunion du MEDEF qui a pour but de préparer si euh s'il y a éventuellement une position à donner, de définir une position commune.

On voit ainsi que les informations concernant les risques industriels, notamment les incidents, circulent « en off » entre les acteurs directement concernés. D'une manière générale, les différents niveaux de circulation de l'information posent la question de savoir **dans quelle mesure ces différents circuits s'enchevêtrent ou au contraire se superposent**. Il semble en tout cas que **cette question revêt une importance stratégique, tant pour la maîtrise de la planification froide de la gestion des risques au niveau territorial, que pour la maîtrise de la communication « chaude » en situation de crise**.

3.4 Entre méconnaissance et délégation des responsabilités, la nécessité de développer l'information

Nous avons vu (cf. § 2.1) que les Dunkerquois, conscients de la présence de nombreuses usines à risque sur le littoral, se sentaient exposés au risque industriel, que celui-ci soit ponctuel et catastrophique (fuite de substances radioactives à la centrale nucléaire, explosion, émission de nuage toxique...) ou qu'il relève d'un risque environnemental diffus (pollution de l'air) s'inscrivant durablement dans les corps et accroissant le risque de maladies ou de conséquences encore méconnues sur l'environnement naturel. Ce sentiment d'exposition, variable notamment selon les zones de résidence, et la représentation sociale ambivalente des industries, à la fois dangereuses et nécessaires à l'économie, justifient que l'on s'intéresse non plus seulement à la perception et à la hiérarchisation des risques, mais à la dimension pratique et comportementale qu'implique ce sentiment d'exposition et cette représentation ambivalente des usines. Si conscience du risque il y a, implique-t-elle une culture du risque (ou de la sécurité) particulière chez les habitants ?

Force est de constater que les mécanismes d'euphémisation analysés dans la § 2.1 représentent une hypothèse plausible pour expliquer **la faible connaissance des dispositifs et des consignes de sécurité à appliquer en cas d'accident industriel majeur** relevée à la § 3.1.2.

Rappelons que les signalements de fumées ou d'odeurs anormales par les Dunkerquois sont quasiment inexistantes, que près d'un quart des Dunkerquois ne savent pas comment ils seraient alertés en cas d'accident industriel ou nucléaire (et que plus de 90% ne connaissent pas la signification des coups de sirène), que près de 50% d'entre eux déclarent ne pas connaître les consignes de sécurité à appliquer en cas d'alerte, et qu'ils ont dans ce cas tendance à adopter une position attentiste vis-à-vis des organismes chargés de communiquer les consignes.

Ce constat nous amène à préciser la position des Dunkerquois face aux usines et à leurs risques. Si les habitants se savent exposés au risque, celui-ci est perçu comme une possibilité rapidement mise à distance, une éventualité n'interférant qu'à la marge sur les pratiques et la vie quotidienne, et ce d'autant plus que **les Dunkerquois reportent la responsabilité de la prévention et de la gestion des risques sur les institutions et les professionnels**.

Les habitants se savent exposés au risque, mais « délèguent » sa gestion aux institutions et aux professionnels

Notre analyse de la confiance accordée aux gestionnaires du risque montre en effet clairement ce processus de délégation. Les Dunkerquois, avec les nuances présentées dans cette partie, se déclarent en effet majoritairement confiants envers les collectivités locales, les services publics ou les structures de concertation (quand ils les connaissent). Soupçonnés de pouvoir arbitrer des questions de sécurité en faveur d'un potentiel profit, seuls les industriels inspirent une certaine défiance. S'agit-il d'un raisonnement de sens commun s'appuyant sur des préjugés et non sur une réelle connaissance du terrain ? Le manque d'information est-il en cause ?

Nous avons vu que 50% des Dunkerquois ne se souvenaient pas avoir déjà été informés sur les risques industriels. Et **ceux-ci réclament, dans notre questionnaire, davantage d'information et une diversification de ses canaux de diffusion.** Il semblerait ainsi que, même si une réelle quantité d'information est disponible et diffusée (*via* les réunions publiques, les relais d'information que sont les acteurs des structures de concertation, les formations professionnelles en entreprise, les plaquettes du SPPPI), celle-ci n'atteint pas la cible escomptée. La question des causes de ce manque d'information affichée peut donc se poser et plusieurs hypothèses se dégager (manque de compétences des habitants, de volonté d'accéder à l'information, rétention d'information de la part des industriels, difficulté de retransmettre ou de « traduire » l'information, manque de formation au niveau scolaire, diffusion des informations trop sporadique, manque de moyens humains et financiers...)

C'est donc, d'une part, au regard de ce « paradoxe » d'un fort sentiment d'exposition au risque (et aux pollutions) et d'une accoutumance au risque (se traduisant notamment par un faible engagement dans les associations environnementalistes), et, d'autre part, au regard du manque de connaissance des consignes de sécurité en cas d'accident, de la délégation de la responsabilité de la gestion de crise aux institutions compétentes, et des problématiques soulevées par la diffusion de l'information liée aux risques et pollutions industrielles qu'on peut comprendre les enjeux relevant des structures de concertation que nous allons maintenant aborder. Celles-ci ont en effet pour mission et fonction de centraliser les informations et coordonner les politiques liées à la prévention et à la gestion des risques. Nous nous intéresserons donc notamment aux vertus et aux limites de la « concertation », impliquant, comme son nom l'indique, que les différentes parties prenantes (services de l'État, associations, industriels, élus, syndicalistes) agissent de concert pour la réalisation d'objectifs communs.

La concertation en question

Il existe trois principales structures de concertation dans le Dunkerquois : la Commission Locale d'Information (CLI) du Centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) de Gravelines ; le Comité local d'information et de concertation (CLIC) de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque (divisé en collèges Est et Ouest, selon l'implantation géographique des sites industriels représentés) ; et le Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles de la Côte d'Opale Flandre (SPPPI COF). Les missions de ces trois structures sont assez similaires, mais leurs périmètres d'action diffèrent. Nous verrons comment elles sont perçues par les différents acteurs, en soulignant particulièrement les points de vue des industriels et des associatifs, souvent en opposition. Nous nous interrogerons notamment sur la maîtrise de la technologie participative, l'investissement des habitants et la place particulière des élus dans ces structures de concertation.

CLI, CLIC et SPPPI : trois organes de concertation

Trois organes de concertation aux missions transversales mais aux périmètres d'action différents

La **CLI de Gravelines**, créée en 1987, s'inscrit dans une démarche d'information concernant les grands équipements énergétiques. Elle comprend deux commissions spécialisées – « sécurité des populations » (questions portant sur la radioprotection, l'impact sur l'environnement, les mesures de crise, le transport des matières nucléaires) et « technique » (aspects techniques du fonctionnement de la centrale, analyse des incidents, nouveaux équipements) – et une commission « plénière », qui synthétise les activités des deux autres et traite de sujets généraux concernant l'activité nucléaire¹.

Le **CLIC de Dunkerque**, créé en 2006, est composé de 30 membres répartis en 5 collèges (administration, collectivités territoriales, exploitants, riverains et salariés). Cet espace d'échange doit contribuer à la prévention des risques d'accidents majeurs. Il est destinataire du bilan d'exploitation annuel des industriels, des projets de modification ou d'extension des installations, des plans d'urgence et des exercices relatifs à ces plans.

Le **SPPPI Côte d'Opale-Flandre**, créé en 1990, regroupe les arrondissements de Dunkerque, Calais, Saint-Omer, Boulogne-sur-Mer et Montreuil-sur-Mer. Instance participative à but consultatif, il constitue une structure partenariale relativement ouverte : outre ses membres, des personnalités compétentes peuvent être invitées à certaines réunions pour leur expertise sur des questions précises. Le SPPPI permet ainsi aux différents acteurs de l'environnement industriel local de débattre des problématiques relatives aux risques et aux pollutions d'origine industrielle. Il a une mission d'information et de communication auprès du public. Son champ d'action est large, comme le montre la diversité de ses commissions : « Air, odeurs et bruit », « Eau », « Risques industriels », « Déchets - Sites et Sols Pollués », « Nouveaux Projets² ».

¹ Les deux sous-commissions se réunissent en moyenne trois fois par an ; la commission plénière, environ deux fois par an.

² Plus de 70 projets ont ainsi été présentés entre 1993 et 2007.

4.1 De la nécessité de la concertation aux problèmes de compréhension mutuelle

4.1.1 Des critiques portant sur le manque de maîtrise de la « concertation »...

Une première critique adressée aux structures de concertation du Dunkerquois concerne **leur rôle uniquement consultatif**. Ces structures n'ont en effet aucun pouvoir décisionnel, et cela vient considérablement atténuer leur impact, si l'on en croit les discours des représentants du monde associatif. En l'absence de pouvoir décisionnel de ces structures, et alors que les attentes des parties prenantes sont souvent contradictoires, deux questions importantes se posent : Comment arbitrer les conflits ? Et dans quelle mesure les avis exprimés sont-ils réellement pris en compte ? À en juger par les propos des associatifs, la balance pencherait nettement du côté des industriels. Ainsi de cette présidente d'association :

“ On a gueulé pour avoir notre mot à dire. Pour être reconnu à ce niveau-là, bon... surtout ici dans le coin, on peut dire qu'on est reconnu. On est plus ou moins élégamment écouté. Entendu, de temps en temps quand même, ça arrive. Heu, mais... comme c'est que consultatif, ils peuvent ne pas en tenir compte.

Un autre président d'association locale tient le même discours à propos du SPPPI, instance qui a pourtant plutôt « bonne presse » :

“ Alors, le... la seule chose c'est que évidemment le SPPPI n'a pas de pouvoir décisionnel, si j'ose dire, hein ; il peut simplement élaborer, fixer des recommandations... euh... bon, suivies d'effets ou non suivies d'effets ; il n'y a rien de coercitif.

L'absence de délibérations au sein de ces instances peut fournir une explication au **sentiment de découragement** éprouvé par certains acteurs vis-à-vis de leur participation à ces dispositifs de concertation. Jacques Chevallier [Chevallier 1999], dans ses travaux sur les expériences de démocratie locale, distingue trois niveaux pour celle-ci : l'information, la consultation et la concertation. Pour cet auteur, la concertation — niveau supérieur de la démocratie locale — implique que les décideurs s'engagent dans la voie du compromis et des marchandages avec les groupes locaux organisés. Or, le déroulement des réunions de concertation tel qu'on nous l'a décrit ne correspond pas à ce schéma, puisqu'il ne laisse visiblement que peu de place aux négociations et aux arbitrages. On serait donc plutôt au niveau intermédiaire de l'échelle définie par J. Chevallier : la consultation.

La complexité des sujets débattus crée une barrière à la participation des élus et représentants associatifs

Le deuxième point de convergence des critiques formulées par les interviewés à l'encontre de la « technologie participative » concerne la **trop grande technicité et la complexité des discours**. Ce qui peut créer une « barrière à l'entrée » difficilement franchissable, même pour certains élus locaux, comme l'explique un représentant du monde associatif :

“ Les nouveaux venus vont arriver, mais ils vont rapidement s'épuiser parce que techniquement c'est pas évident... Faut connaître un peu pour pouvoir siéger valablement, et bah ! visiblement les élus sont complètement dépassés...

Un représentant de la Direction départementale de l'équipement et son assistant conviennent d'ailleurs de cette difficulté :

“ On s'est aperçus qu'en fait, on avait eu tendance à se faire un domaine réservé du technicien, de l'expert, comme étant non abordable par les élus, et encore moins par la population.

Et quand ils abordent le positionnement des services déconcentrés de l'État, ceux-ci concèdent de nouveau l'excessive technicité des débats et déplorent que chacun ne fasse pas l'effort nécessaire pour rendre leur discours plus compréhensible :

“ Je pense qu'on a quand même une posture un peu technocratique.

Cette technicité du vocabulaire et des problèmes traités constitue une difficulté couramment constatée dans les dispositifs de concertation environnementale. Dans certains cas, certains militants opèrent une autocensure et préfèrent rester silencieux au cours des réunions, ou cessent d'y participer. Cela pénalise la participation des représentants associatifs et introduit

une sélection au sein même de ceux-ci, entre ceux qui possèdent une certaine expertise et les profanes [Frère 2005]. Cette attitude peut être interprétée comme l'effet d'une crainte des administrations de l'État de donner trop de champ à la critique et de perdre une part de son autonomie ; [Catherin 2000] l'a bien montré dans d'autres instances de concertation, quand elle souligne la réticence de l'administration à s'ouvrir au regard extérieur des usagers.

Une autre limite de la technologie participative évoquée par les représentants associatifs à propos des structures de concertation concerne **la restitution des propos des participants dans les comptes rendus de réunions**, dénonçant leur infidélité et le « filtrage » opéré. Évoquant les comptes rendus du débat public sur l'éventuelle implantation d'un terminal méthanier dans le port Ouest, une présidente d'association locale tient ce propos :

Les comptes rendus ne représentent pas toujours fidèlement les débats

“ Je suis toujours stupéfaite du contenu des comptes rendus : entre ce que l'on a dit et ce que vous avez entendu, alors là ! Y a des trucs qu'on dit, on peut dire à toutes les réunions, ça n'a jamais figuré dans un compte rendu. Et il y a des trucs... traduits.

Quatrièmement, **l'impartialité et l'indépendance** de certains partenaires sont également mises en doute. Toujours à propos du débat sur le terminal méthanier, ce représentant du monde associatif s'interroge :

“ Nous, on trouvait aussi que le soir ils partaient tous ensemble manger avec ceux [nom d'une entreprise]. Où elle est l'impartialité ? Je ne veux pas dire qu'il y a eu de la corruption... Mais au cours d'un des débats, [l'animateur du débat], qui était un ancien de la DRIRE, il a carrément sorti un truc... Il nous a laissé scotchés, et qu'il n'avait absolument pas à le dire là, parce que, du coup, il prenait parti.

4.1.2 Des problèmes de communication et de compréhension...

Une autre série de critiques concerne le **manque d'échanges et de dialogue** au sein des différentes structures. Le fonctionnement de ces espaces reposerait sur une juxtaposition de points de vue contradictoires, voire irréconciliables. Le peu de temps consacré au débat et aux échanges dans les réunions a souvent été mentionné.

Un représentant du monde industriel reconnaît ce problème et évoque **la dissymétrie du statut des intervenants** : les professionnels assistent aux réunions sur leur temps de travail, alors que les associatifs y assistent sur leur temps personnel :

dissymétrie des statuts

“ Un représentant d'exploitant : Avec aussi le problème que soulèvent souvent les associations, c'est de dire que « nous on ne peut pas rester jusqu'à tard ». Je comprends que, euh, ils ont des contraintes et... ils ne sont pas entre guillemets payés pour assister à la réunion, alors que nous on est payés pour assister à la réunion, c'est... l'essentiel de notre travail.

Les difficultés de communication tiendraient ici aux inégalités de positions dans lesquelles se trouvent les différents acteurs (moyens mis à la disposition, sensiblement différents entre les élus, les industriels et les associations).

La critique des associatifs porte aussi particulièrement sur l'organisation des réunions notamment sur **la répartition du temps de parole** entre participants :

“ Un représentant d'association : Rien que par la façon, souvent y a trois quatre intervenants qui ont vingt, vingt-cinq minutes chacun. Et puis on a droit à une question. Alors que normalement c'est pour développer notre connaissance et vous permettre éventuellement de reparler avec les gens dans nos assos. Alors la retransmission, c'est très difficile.

Ce point de vue n'est pas partagé par les industriels, qui estiment au contraire que les associations utilisent le temps des questions pour s'« épancher » :

“ L'industriel lui va se limiter à répondre à, euh, à répondre de façon la plus adéquate, mais sans s'épancher sur les choses quoi. On doit s'apercevoir que les associations passent beaucoup plus de temps [à poser des questions] que nous on passe à répondre.

De même, sur **la question des ordres du jour**, des points de vue totalement opposés ont été exprimés, puisque certains représentants associatifs disent n'être généralement pas consultés par les présidents de commission, à la différence des industriels ; ce que démentent ceux-ci.

De leur côté, les représentants du monde industriel reconnaissent parfois leur **difficulté à apporter des réponses pertinentes** à des riverains qui les interrogent sur des nuisances quotidiennes. On peut souligner la complexité de la posture dans laquelle se trouvent les industriels lors de leurs tentatives d'explication des phénomènes, puisqu'ils se trouvent pris entre l'emploi d'un vocabulaire trop technique, correspondant à leur posture d'expert mais dénoncé par les associations comme trop inaccessible, et celui d'un langage trop simple, jugé méprisant à l'endroit des associations :

“ C'est pas forcément évident si la question n'est pas posée préalablement de pouvoir y répondre. Et souvent on a du mal à y répondre parce que... euh parce que ça nécessite un complément par rapport à la question qui a été posée...”

Une des explications avancées à cette absence de réponse des industriels réside dans l'absence de solutions techniques :

“ Je pense que les industriels, les exploitants sont suffisamment armés mais toute question n'a pas forcément une réponse. Ou n'a pas forcément aussi une solution.”

Mais l'incompréhension entre industriels et associations est-elle réelle ou tactique ? Les représentants associatifs s'interrogent sur cette attitude :

“ Quand on dit quelque chose et puis qu'ils répondent carrément à côté. Ça c'est aussi une tactique dans toutes les concertations, c'est, c'est... il y a quelques trucs de fond comme ça.”

Les représentants industriels changent régulièrement, ce qui nuit à l'apprentissage réciproque

Une autre critique des associations porte sur **le « turn-over » très élevé des représentants de l'industrie** participant aux structures de concertation, voire de certains représentants de l'administration. Les associations se plaignent de la difficulté à maintenir un dialogue dans la durée avec des interlocuteurs qui changent régulièrement, et auxquels il faut donc rappeler fréquemment les préoccupations des riverains. Les associations opposent ainsi volontiers la connaissance acquise sur le terrain, sur la longue durée, aux savoirs des experts et des industriels. Il faut rapprocher ce constat de l'idée que **« la routinisation » des échanges** est présentée comme une source d'interconnaissances (et vice-versa) susceptibles de favoriser le bon fonctionnement des structures d'information et de concertation, voire de créer des connaissances collectives (cf. *infra*). Il n'est pas aisé de nouer le dialogue avec des « inconnus », le phénomène d'apprentissage au sein de ces instances passant par la connaissance et la reconnaissance de l'autre.

“ Un représentant associatif : Alors l'ennui, c'est que nous on ne change pas mais que eux ils changent tous les 3 ans ou 5 ans. Et ça, c'est une réelle difficulté. C'est un vrai casse-tête. Parce que eux ils savent qui on est, mais nous on ne sait pas qui ils sont. Donc à chaque coup faut d'abord apprendre à les connaître et quand on les connaît, ils dégagent.”

Cette difficulté des acteurs à dégager un projet collectif doit aussi être rapprochée, selon nous, de la critique adressée par les associations à **l'absence des élus** lors des réunions de concertation (cf. § 4.3.3). D'une part, en effet, on peut supposer que les élus jouent un rôle crucial dans l'émergence d'un projet collectif territorialisé, par leur légitimité démocratique et par leur posture favorable à une convergence des conceptions du temps long (maintien des emplois, préservation de la qualité environnementale...). D'autre part, l'absence des élus accredit l'idée d'une structure de concertation dénuée de pouvoir de décision, se cantonnant donc à son rôle de confrontation (et d'opposition) des points de vue, et incapable par conséquent de déboucher sur une action collective territorialisée.

D'une manière générale et à bien des égards, la question de la circulation de l'information apparaît donc comme centrale dans le jugement que portent les différents acteurs vis-à-vis des structures de concertation. Ces difficultés de communication et de compréhension réduisent fortement les capacités de construction d'une action collective en

direction d'une meilleure gestion des risques industriels. Plus grave, elles constituent probablement l'une des raisons de la démotivation observée chez certains participants, en particulier les riverains ou les associations d'habitants.

Cette position des acteurs à propos des difficultés de communication peut sembler curieuse alors que beaucoup d'entre eux déclarent volontiers considérer que **ces structures sont indispensables et qu'elles permettent de nouer un dialogue facilitant les apprentissages collectifs**. Les industriels jugent ainsi leur présence à ces réunions indispensable, dans la mesure où elles constituent des sources d'informations sur le « ressenti » des populations vis-à-vis des incidents et des risques liés aux processus de production. Cette présence est également jugée indispensable dans la mesure où l'industriel se voit comme producteur d'informations techniques à destination du territoire.

Si les dispositifs de concertation peuvent donc être assimilés à des lieux d'information sur les différents points de vue d'acteurs placés en situation de proximité spatiale, il semble qu'ils n'offrent pas réellement les possibilités d'un dialogue qui, s'appuyant sur des valeurs partagées, permettrait l'émergence d'une véritable action collective. L'analyse des propos tenus par les différents acteurs lors de nos entretiens met en lumière les difficultés des acteurs à **faire émerger des représentations sociales partagées du risque industriel**.

Ainsi, pour les industriels, le dialogue au sein des structures de concertation se réduit à **une opposition entre les experts (les industriels) et les non experts (riverains et associations confondues)**. Cette confusion opérée par les industriels entre riverains et associations de défense de l'environnement, en dépit de leurs niveaux de connaissance différents au sujet des risques industriels, favorise l'identification, par les industriels, d'un discours de profane, rassemblant les propos des associations et des populations, ce qui rend la communication difficile. Ce qui est en jeu dans cette opposition entre deux catégories d'individus, selon l'industriel, c'est une posture radicalement différente de ces deux groupes d'acteurs face aux événements et plus généralement au risque industriel.

Pour l'industriel, le riverain réagit essentiellement à partir de ses perceptions, dans un langage qui relève de l'émotionnel et de l'événementiel. À cette attitude décrite comme irrationnelle, l'industriel oppose le savoir technique et la maîtrise des risques liée à une bonne identification des problèmes et des solutions à y apporter, quand elles existent. Selon les industriels, l'information passe mal parce qu'il y a d'un côté ceux qui savent juger de la réalité du risque en fonction de la nature des processus de production, et de l'autre ceux qui réagissent en fonction de leur perceptions (bruits, odeurs, visualisation...) sans se soucier de la réalité du risque. Les industriels soulignent ainsi la difficulté à saisir la nature des craintes exprimées par les populations, tant celles-ci paraissent éloignées de la réalité du risque. De plus, selon l'industriel, une partie des riverains n'accepte pas de **se projeter dans le long terme**, pour mesurer les progrès réalisés en matière de lutte contre les pollutions, et se laisse déborder par ses sentiments et par ses sensations en privilégiant le court terme et l'événementiel³. Pour l'industriel, les « *bonnes associations* » sont ainsi celles qui « *posent les problèmes et acceptent les solutions fournies* » (un représentant d'exploitant).

Les industriels dénoncent les attitudes perçues comme irrationnelles des riverains vis-à-vis du risque

On notera donc ici l'importance de **la dimension temporelle** dans les explications avancées par les différents acteurs à cette difficulté de compréhension. Si les industriels se placent volontiers du côté du temps long et reprochent aux populations de réagir essentiellement dans le court terme, à l'inverse, les associations et riverains reprochent aux industriels la trop grande rotation de leurs représentants dans les structures de concertation. Ils y opposent aussi leur capacité à construire dans le temps long une connaissance fondée sur la réalité du terrain.

dimension temporelle

³ Au premier abord, ce point de vue des industriels peut paraître contradictoire avec notre constat établi dans le § 3.2.3 que les associations mettent en avant la nécessité de prendre en compte le temps long pour l'identification des impacts sanitaires de la pollution atmosphérique. Cette divergence témoigne simplement du fait que si les associations revendiquent bien en effet la nécessité de percevoir à court terme les effets des actions mises en œuvre par la firme dans la gestion des risques, elles n'en demeurent pas moins attachées à souligner la nécessité de traiter la question des impacts sanitaires dans le long terme, à cause du caractère diffus de ces pollutions (pollutions depuis de nombreuses années, et conséquences sanitaires qui se manifestent au bout d'un grand nombre d'années). À l'inverse, les industriels reprochent volontiers aux associations de réagir sans considérer le temps long, et d'exiger des résultats dans le court terme. Comme nous le soulignons dans la suite de ce paragraphe, plutôt que de parler de contradiction, il faut davantage parler en termes de mésentente entre les acteurs sur la signification à donner au temps long.

Il faut sans doute rapprocher cette incompréhension des acteurs sur le sens à donner au temps long de leur difficulté à construire un projet collectif à partir des échanges conduits dans le cadre des structures de concertation. La forte dépendance des comportements des riverains et des associations vis-à-vis de l'événementiel et le turn-over très élevé des représentants de l'industrie et de l'administration constituent ainsi, aux yeux des acteurs qui les mettent en avant, **des obstacles à l'émergence d'une action collective fondée sur la durée et la confiance**. À l'inverse, le temps court est volontiers stigmatisé, soit parce qu'il reflète l'irrationalité (associations), soit parce qu'il témoigne d'une méconnaissance de la situation locale et d'une prééminence des savoirs d'experts sur les savoirs acquis par la connaissance du terrain (industriels). Il est probable que cette mésentente soit à l'origine des difficultés à dégager un travail cognitif collectif, et donc à construire une représentation partagée du risque industriel.

*Les clivages concernent autant les **valeurs** des acteurs que leur niveau d'information et d'expertise*

Les difficultés de communication tiennent donc en partie à l'opposition des registres et de valeurs auxquels font référence les différents acteurs.

Si l'industriel invoque la référence à la rationalité de l'expert et aux contraintes économiques qui pèsent sur l'organisation des processus de production, les associations se situent volontiers dans le registre de la défense des valeurs humanitaires, dans la valorisation du droit à la santé et à la préservation de l'environnement. Cette différenciation dans les systèmes de valeurs invoqués renvoie alors à l'idée que les difficultés de compréhension et de communication

ne relèvent pas tant d'une mauvaise information (qui pourrait se résoudre par une meilleure pédagogie) mais plutôt d'une opposition fondamentale sur les valeurs auxquelles les différents acteurs font référence, ce qui se traduit par le constat largement partagé que ceux-ci « ne parlent pas le même langage ».

question de
légitimité

Cette opposition des registres renvoie aux diverses légitimités qui sous-tendent leurs actions et aux conflits qui en découlent.

Ni la légitimité des industriels, fondée sur la détention du savoir d'expert et sur l'utilité pour le développement économique du territoire, ni la légitimité des élus, fondée sur les urnes, ne semblent souffrir d'une réelle contestation. *A contrario*, les associations se voient comme des acteurs en quête perpétuelle de légitimité, pris entre la défense d'intérêts particuliers, seuls capables de traduire les perceptions individuelles et le ressenti de quelques-uns, et la recherche de l'intérêt général, seule à même de satisfaire l'objectif de défendre des valeurs humanitaires. La mise en avant de ces légitimités ne va pas sans l'émergence de conflits entre les acteurs. Les associations critiquent ainsi volontiers la collusion d'intérêt pouvant survenir entre les industriels et les élus au sujet de la reconnaissance des contraintes économiques pesant sur l'activité industrielle, et sur le risque que fait peser sur la dynamique économique du territoire la menace de délocalisation de certaines activités. Construite sur des bases plus fragiles et attachée à la défense d'un système de valeurs différent de la rationalité économique et politique, la légitimité des associations se nourrit d'une articulation toujours à reconstruire entre la connaissance des problèmes concrets du terrain et le souci d'adopter le point de vue de l'intérêt général.

Les acteurs tendent à rester sur leurs positions de départ plutôt que d'évoluer vers des positions communes

Si les acteurs jugent, de manière générale, leur présence à ces structures de concertation indispensable, il ressort donc des différents entretiens une réelle difficulté de communication, qui semble obérer les capacités à faire émerger une action collective territorialisée dans le domaine des risques industriels. En définitive, les difficultés de communication peuvent être rapprochées d'une tendance des séances à devenir des lieux de **juxtaposition de points de vue**, sans véritables échanges, en partie fondés sur l'incompréhension, feinte ou réelle, et sans qu'aucun arbitrage, aucune régulation par le débat n'aient

lieu pour permettre de faire évoluer les points de vue de chacun. Selon les associations, la tendance des structures de concertation à former des espaces au sein desquels « chaque acteur campe sur ces décisions », constitue un handicap majeur pour une réelle prise en compte des attentes des populations. À ceci s'ajoute le problème de l'organisation des réunions (diffusion des documents, communication des ordres du jour, séances trop denses, temps de parole insuffisants, difficultés des échanges lors des réunions, qualité des comptes rendus...) qui est également pointée comme étant à la source de difficultés de communication.

Construction sociale et « hybridation » de l'objet risque industriel

Insister sur la composante affective de la perception ou de la représentation des risques par les populations conduit à souligner la différence ou l'opposition entre l'estimation *profane* des dangers et l'estimation *savante* de ces mêmes dangers. « *Ces savoirs différemment enracinés sont dans une permanente rivalité, sans cesse en négociation* », estime, par exemple, le sociologue D. Le Breton [Le Breton 1995]. « *Le savoir des experts est souvent éloigné de celui des populations fondées sur d'autres critères d'appréciation, liés à la vie quotidienne, à leur proximité de l'objet, à leur connaissance du milieu [...]. Les uns et les autres ne privilégient pas les mêmes priorités, les mêmes vulnérabilités, ils s'inscrivent rarement dans la même perception du réel. [...] Le modèle rationnel de l'évaluation du risque est une fiction rassurante mais loin des événements et des sensibilités collectives.* »

Malgré sa pertinence, cette opposition doit être relativisée pour deux raisons. D'abord, les « profanes » sensibilisés ou intéressés par la question des risques industriels, investis dans des associations ou dans des structures d'information sur ces questions, développent un savoir se rapprochant de l'expertise. Il s'agit de penser ici le *continuum* entre savoirs profanes et savants, car ces « profanes » peuvent progressivement cumuler une somme de connaissances savantes, faisant de certains profanes des « amateurs éclairés ». Ensuite, le développement des structures d'information et de concertation voulu par le législateur ouvre des scènes publiques dans lesquelles se jouent échanges d'informations, discussions, négociations, mise en place de mesures de prévention, *etc.*, entre les représentants d'industriels, les élus, l'État, les associations de riverains, sur fond d'enjeux politiques et économiques. Ceci amène à penser l'*hybridation* [Latour 1991] de l'objet « risque industriel ». Cet objet est, en effet, selon Bruno Latour et les travaux menés à l'École des Mines de Paris, à la fois un objet d'expertise technico-scientifique et un objet de discours socio-politique. Il est, de ce fait, pris dans des « réseaux ».

Cette hybridation des registres (discours, science, pouvoir) s'entretient d'une tension entre le registre scientifique, réclamant une définition « pure » (c'est-à-dire objective selon ses critères) des risques, et le registre social (des discours et des pouvoirs), réclamant une « *traduction* » de ces questions. Le phénomène d'*hybridation* observé par ces auteurs au sein de dispositifs participatifs ne semble, cependant, pas totalement opérer sur la scène des structures de concertation ici étudiée. Le caractère imparfait des comptes rendus, par exemple, constitue un frein à la transparence et la traçabilité des débats sur lesquels insistent [Callon et al. 2001] pour apprécier les *procédures dialogiques*.

4.1.3 Mais des structures également appréciées pour leurs résultats sur le long terme

Si l'ensemble des acteurs interrogés semble partager le sentiment exprimé par un représentant associatif de « *ne pas avoir encore trouvé la formule* », c'est-à-dire de ne pas parvenir à mettre en place les conditions d'un dialogue satisfaisant pour tous, les acteurs apprécient néanmoins certains aspects des trois structures étudiées. L'un des points positifs relevé dans nos entretiens est que, pour la plupart des interviewés, la participation à ces structures est jugée comme indispensable. Certains mettent en avant, en dépit des difficultés de communication, l'**intérêt des processus d'apprentissage** qui s'y développent.

Malgré les difficultés, l'importance de la participation aux instances de concertation est largement soulignée

Ces appréciations positives ont une caractéristique d'ensemble assez originale : elles se présentent comme l'envers des critiques qui sont par ailleurs adressées aux structures d'information et de concertation. Autrement dit, les trois structures ont, aux yeux des interviewés, les qualités de leurs défauts. Tout se passe en effet comme si ces structures pouvaient être simultanément envisagées à partir de **deux échelles : la première maximalisant les exigences des acteurs en présence et conduisant à multiplier les critiques à leur égard ; la seconde répondant à une logique d'attentes plus modestes et appelant alors des appréciations modérées.**

On vient de voir, par exemple, que la pétrification des échanges par la répétition d'argumentaires préconstruits et le caractère relativement verrouillé des procédures de dialogue faisaient l'objet de critiques. Il arrive néanmoins, dans le cours des entretiens, que les personnes interrogées tempèrent cette série de critiques et que le caractère « routinisé » de ces structures ne soit plus considéré comme source d'inconvénients, mais au contraire comme source d'avantages. La routinisation des échanges permettrait ici **des formes d'interconnaissance susceptibles de favoriser le bon fonctionnement de la concertation.** Ceci aurait pour principal avantage de réduire les incertitudes cognitives et les coûts de transaction liés aux interactions avec de nouveaux

Le jeu de rôles rituel a l'avantage de fournir un cadre psychologiquement confortable

entrants. Cela générerait donc un cadre de travail psychologiquement confortable parce que relativement prévisible. Plusieurs interviewés ont ainsi évoqué, de façon plus ou moins directe, le sentiment positif d'« entre-soi » qui peut régner lors des réunions. Les acteurs ont, d'une certaine manière, appris à se connaître et à nouer, comme le souligne la présidente d'une association de défense de consommateurs, « des relations de confiance » :

“ Parce que dans beaucoup des structures, c'est plus ou moins les mêmes personnes. Quelquefois ça varie un peu mais dans l'ensemble il y a un tronc commun. Donc on aurait été dix fois à la même réunion et il y a des choses qu'on obtient heu... Qui sont entendues.

D'où l'importance unanimement accordée aux agents chargés de faire fonctionner les structures de concertation ; la qualité des relations entre interlocuteurs – pré-requis au dialogue et à l'action collective – leur doit beaucoup. La même présidente d'association dira ainsi :

“ [le chargé de communication du SPPPI], bon ! il est sympa, il communique bien. [L'information aux populations], il sait que c'est ça qui m'intéresse le plus dans toutes les commissions. Donc si on parle dans une des commissions de l'information des populations, il m'envoie l'invitation.

La structure formelle des interactions au sein des dispositifs de concertation semble ainsi sous-tendue par une structure réticulaire plus informelle, plus labile, où les sociabilités interpersonnelles se recomposent au gré des intérêts des uns et des autres, et où les échanges de bons procédés et autres renvois d'ascenseur, pour n'être que partiellement visibles, n'en sont pas moins fréquents.

L'ancienneté des structures est un autre point apprécié par les personnes interviewées. Cette prime à l'ancienneté est unanimement donnée au SPPPI et à la CLI de Gravelines : tous s'accordent à dire que leur présence sur le territoire dunkerquois depuis les années 1990 constitue un net avantage par rapport au CLIC, beaucoup plus récent.

Cette ancienneté permet notamment de conjurer les discontinuités liées au fort taux de rotation des représentants des exploitants, et d'instituer un dialogue pérenne. Des convergences de vue d'autant plus solides qu'elles s'appuient, selon ce représentant d'exploitant, sur **un effort de compréhension mutuelle** des problèmes auxquels les différentes parties prenantes sont confrontées ont pu progressivement s'établir entre ces derniers et les représentants associatifs :

“ C'est vrai que le CLIC et le SPPPI, c'est une démarche qui satisfait des approches [...] où on décide de travailler tous ensemble, où on a même un élan, où chacun reconnaît que ça peut prendre du temps.

Cette convergence progressive des points de vue est également mentionnée par les représentants du monde associatif :

“ Bon, ça s'est fait là aussi progressivement, ne croyez pas que tout arrive comme ça. Euh... on a pu avoir notre mot à dire sur la fixation de l'ordre du jour, par exemple, des réunions, on peut présenter des questions, etc.

Nombreux sont les interviewés à avoir également souligné l'existence **d'une division du travail entre structures d'information et de concertation**, qui serait, selon eux, gage d'efficacité. Le SPPPI COF, généralement présenté comme une structure souple et informelle, serait le plus adapté pour répondre aux préoccupations locales des riverains, pour prendre en charge les questions de cohabitation entre industries et riverains. Le CLIC, structure plus rigide et plus formelle, serait, de son côté, plus adéquat pour réunir une pluralité de parties prenantes et pour mettre en place un dialogue sur les risques industriels. Les acteurs retraduisent ici, à l'aune de leurs expériences, les différents périmètres de compétences et champs d'action dévolus par la loi aux structures d'information et de concertation. Cette « traduction » par les micro-acteurs des prérogatives des macro-acteurs [Callon et Latour 2006] est particulièrement intéressante : c'est cette spécialisation fonctionnelle que les acteurs considèrent souvent comme le meilleur gage d'efficacité.

Au-delà de cette spécialisation, la structure de concertation que tous ou presque fréquentent avec plus de félicité est le SPPPI. Trois raisons peuvent expliquer cette préférence ; la première, et la plus importante, est certainement son **ouverture à des acteurs très différents**, comme le souligne le président d'une fédération d'associations de défense de l'environnement :

périmètres de
compétence

« Je suis très attaché au SPPPI. [...] Je crois que c'est une structure intéressante dans la mesure où elle est la réunion à la fois des services de l'État, des chefs d'entreprise, des élus et puis des représentants de la population que nous sommes... on n'est pas les seuls, les élus sont aussi évidemment des représentants. [...] Je veux dire par là que par rapport au CLIC où tout est verrouillé, à la CLI, la centrale, tout est verrouillé... »

Une autre raison de la « bonne cote » du SPPPI réside dans l'idée que **les réunions sont « normalisées », elles laissent de l'espace à chacun**. Ainsi, ce cadre de l'industrie explique-t-il :

« Il y a toujours une partie au SPPPI où le président de séance donne la parole aux associations, ce qui permet un peu d'avoir un climat, de savoir comment, quel est le ressenti actuel des associations face à tel ou tel problème. »

Enfin, le SPPPI se penche **sur les nuisances plutôt que sur les risques**, donc sur ce qui gêne au quotidien, mais qui peut être l'objet d'améliorations directement perceptibles par les riverains.

Malgré les contraintes et les difficultés, tous les acteurs semblent se plier aux règles du jeu de la concertation, avec ses cadres et ses limites, même si, finalement, l'acceptation du « jeu » de la concertation reste assez largement contrainte, pour les industriels — qui doivent s'accommoder de réglementations perçues comme coûteuses —, pour les élus (qui doivent s'inscrire dans une démarche plus participative que représentative), et pour les associatifs, à cause des multiples coûts d'entrée, symboliques et matériels, dans la concertation. Seule exception, les agents intermédiaires de la DRIRE et du SPPPI, « professionnels de la concertation » qui y voient le prolongement et la légitimation de leurs prérogatives.

Les rationalités ne semblent donc pas irréconciliables; chacun s'impose de ne pas déchirer le consensus minimal, tissé autour de la conviction, plus ou moins exprimée, que le Dunkerquois a besoin de garder ses usines. L'enquête par questionnaire auprès des habitants de l'agglomération et celle par entretiens auprès des acteurs de la vie industrielle du Dunkerquois tendent en effet à montrer qu'il existe un certain consensus autour de la place des industries sur le territoire : peu de personnes la remet fondamentalement en cause. Néanmoins, il n'y a pas unité de vue, et les postures sont variées. Certains écologistes, par exemple, n'ont pas tous la « conviction » que le Dunkerquois doit garder ses usines; certains prônent au contraire une sortie progressive, sur le long terme, de la politique industrielle.

Il existe un consensus minimal que le Dunkerquois doit garder ses usines

Ce rapport ambivalent à l'industrie en général, et plus spécifiquement aux risques qui leur sont associés, produit donc plusieurs postures dont l'expression explique à la fois l'intérêt et la complexité des débats présents dans les structures de concertation. Pour en rendre compte, et pour progresser dans notre réflexion sur la territorialisation de la gestion du risque industriel, nous proposons d'en identifier trois — ou quatre — et de les décrire dans les pages qui suivent en nous intéressant plus particulièrement aux habitants. C'est en effet à eux que s'adresse et pour eux que se constitue une politique concertée d'information, de prévention et de gestion des risques au niveau territorial. Or, cette figure de « l'habitant » est particulièrement hétérogène, et, de plus, quelque peu distante des débats se tenant dans les structures de concertation. C'est la raison pour laquelle il peut s'agir ici de distinguer différents profils d'habitants en fonction de leurs attitudes et prises de position par rapport au risque industriel et aux structures de concertation qui lui sont dédiées.

4.2 Les trois plus une figures de l'habitant face aux nuisances et dangers de l'industrie dunkerquoise

La première des « figures » de l'habitant face aux risques et nuisances est celle de l'habitant « ordinaire » de la Communauté urbaine, celui qui, comme nous l'avons déjà vu et verrons encore, n'est pas indifférent aux pollutions et dangers occasionnés par les sites industriels, mais qui s'en accommode la plupart du temps parce que la situation possède aussi des avantages, essentiellement économiques.

La seconde figure est celle du riverain. « Habitant ordinaire », plutôt passif au départ, il en vient à s'intéresser de plus près à la question des pollutions (beaucoup plus que des risques

d'accidents majeurs), parce qu'il est gêné dans sa vie quotidienne, parce qu'il est soumis à des fortes retombées de poussières, à des odeurs nauséabondes répétées, à des bruits importants et souvent nocturnes, *etc.* Alors, pour se faire entendre, il participe aux réunions que certains industriels organisent, à celle du SPPPI ou de la CLI, adhère à une association de défense de l'environnement, voire crée la sienne. Mais, le plus souvent, une fois le problème sinon résolu du moins atténué, il se désengage, redevient un « habitant ordinaire ».

Le militant associatif constitue la troisième figure. Elle représente celui qui a su, voulu, pu « monter en généralité » et s'intéresser à la question des effets négatifs des industries, sans que ce soit particulièrement lié à sa vie personnelle. Il participe aux différents processus de concertation de l'agglomération (voire au-delà), fréquente assidûment les réunions du SPPPI, du CLIC, de la CLI de Gravelines, contribue aux lettres d'information sur les problèmes environnementaux causés par la présence d'une centrale nucléaire, de quatorze sites Seveso et de quelques autres industries polluantes sur le territoire de la Communauté urbaine, *etc.*

À ces trois figures typiques, on peut en ajouter une quatrième, plus difficilement classable dans le continuum de réactions que nous venons de décrire – qui va de la passivité non dépourvue d'inquiétude du « quidam » à la volonté affirmée de changer les choses du militant, en passant par la mobilisation imparfaite et souvent intermittente du riverain –, **celle du salarié des entreprises dangereuses et polluantes, et encore plus particulièrement celle du syndicaliste « ouvrier ».** Nous verrons que cette figure est porteuse de contradictions, que la position du militant ouvrier ne peut être analysée ni comme celle d'un soutien pur et simple à l'industrie qui donne du travail et distribue des salaires ni comme celle d'une opposition franche à celle-ci. Les intérêts de ces salariés et syndicalistes sont complexes, leur position sur les questions environnementales l'est donc aussi.

4.2.1 La figure de l'habitant « ordinaire »

L'enquête montre une faible mobilisation militante sur les questions environnementales sur ce territoire

L'enquête par questionnaire mené au premier semestre 2008 sur le territoire de la Communauté urbaine de Dunkerque établit que la grande majorité des habitants de l'agglomération interrogés ne font pas partie d'une association environnementaliste, et ne participent pas du tout ou que de manière très exceptionnelle aux différentes réunions d'information et de concertation sur le risque industriel. Si 27% des personnes interrogées déclarent appartenir à au moins une association, seul un tiers de celles-ci (donc 8,5% de l'ensemble) appartiennent à une association qui affiche des préoccupations environne-

mentales plus ou moins directes. Encore avons-nous choisi de ne pas être trop restrictifs sur la définition de ces préoccupations, puisqu'à côté des adhérents d'associations comme Loon-Environnement, nous avons également comptabilisé les membres de sociétés de chasse ou de pêche en mer.

Allant dans le même sens, celui d'une **faible mobilisation militante** en faveur de la défense de l'environnement, on constate que seuls 5% des personnes interrogées ont déclaré avoir signalé une « pollution d'origine industrielle » (souvent auprès de la mairie de la commune d'habitation). Et si on passe au degré supérieur du signalement, celui de la plainte auprès du tribunal, seules quatre personnes de l'échantillon sont allées jusque-là (*cf.* § 3.1.1).

Toutes ces données indiquent que **la population de la Communauté urbaine de Dunkerque est relativement passive** vis-à-vis des nuisances et dangers engendrés par la forte présence industrielle sur le territoire. Un militant associatif, très fortement impliqué dans la lutte pour améliorer les conditions de vie dans l'agglomération, explique, lors d'un entretien, que lors de la première manifestation qu'il avait organisée pour protester contre une décharge polluante, ils n'étaient que dix. Et, désabusé, il ajoute :

« On en a refait une après, on était vingt. On a fait une enquête publique; il y a encore personne qui a consulté l'enquête publique. On a fait des adhésions à l'association, mais ça s'arrête.

Pourtant, on ne peut dire que les Dunkerquois se désintéressent de manière générale des questions d'environnement. À la question posée sur les trois principaux événements les plus craints parmi une liste de quatorze items (*cf.* § 2.1.1), la maladie grave qui arrive en tête (58% citent cet item, en premier, en second ou en troisième), mais l'accident nucléaire arrive en deuxième avec 44% (dont 15% de citations en premier) et l'accident industriel en quatrième quasi *ex æquo* avec la perte d'emploi (autour de 25%). Rappelons que, sollicités pour se prononcer uniquement sur les problèmes environnementaux qu'ils estiment les plus

graves dans le Dunkerquois, les habitants mettent en avant ceux qui sont essentiellement liés à la présence d'industries polluantes : pollution de l'air et gestion des déchets industriels. Le recyclage des déchets domestiques n'arrive qu'en sixième position, deux fois moins souvent choisi que la question des déchets industriels (et presque trois fois moins présents dans les réponses, si on ne considère que ce qui est choisi en premier).

L'habitant de la communauté urbaine de Dunkerque n'est donc **pas indifférent** aux questions environnementales, et les réponses à d'autres questions montrant **une certaine inquiétude** à propos des maladies dues à la mauvaise qualité de l'air, en est une bonne confirmation. D'ailleurs, plus de neuf personnes interrogées sur dix déclarent parler des problèmes de pollution de l'air avec d'autres. Néanmoins, ces conversations ne dépassent que rarement le premier cercle de sociabilité (amis et connaissances : 82%; voisins : 46%; collègues de travail : 45%), et n'ont donc **qu'un faible impact en matière de lancement d'alerte** [Chateauraynaud et Torny 1999] puisque seuls 13% des répondants ont déclaré en parler, à l'occasion, avec des élus, et 8% avec des membres d'une association environnementaliste. Ainsi, plutôt sensibles aux questions environnementales et aux nuisances et dangers de l'industrie, les habitants de l'agglomération font assez peu pour faire exister ces questions dans le débat public.

C'est cette apparente contradiction que nous allons maintenant travailler, en exposant trois raisons qui, selon nous, freinent les « habitants ordinaires » dans leurs revendications environnementalistes.

Le **premier facteur explicatif de cette attitude** que l'on pourrait être tenté d'appeler « fataliste » face aux risques et pollutions industrielles (mais qui ne l'est pas tout à fait puisque des événements importants peuvent provoquer une mobilisation momentanée, voir *infra*), **est sans conteste la question de l'emploi**, fortement lié à la présence des industries sidérurgiques, métallurgiques, pétrolières et chimiques sur le territoire.

Comme nous l'avons vu dans le § 1.1.1, le Dunkerquois a vécu une extension démographique importante après la seconde guerre mondiale, et la majorité de la population qui est arrivée durant la période qui s'étale des années 1950 au début des années 1970 (appelées de manière générale « trente glorieuses ») a travaillé dans l'industrie sidérurgique et métallurgique, dans la pétrochimie et dans les autres industries et sociétés de service qui leur sont liées. Selon le maire d'une commune moyenne de l'agglomération, ceci explique le phénomène d'« acceptabilité » forte des dangers et nuisances des industries par cette population :

“ Ce sont des gens qui sont arrivés avec les entreprises, depuis une génération maintenant, voire deux. Et ils ont vécu avec ces entreprises, ils ont fait leur vie avec ces entreprises. Donc, du coup, ils savent, parce que les médias en font largement l'écho, et les associations de défense aussi, qu'on est vulnérable, qu'on peut subir un autre AZF, on peut avoir un tas de choses comme ça ; mais, en même temps, comme il y a du travail, il y a un taux d'acceptabilité qui est très très fort.

La question de l'emploi joue un rôle important dans la perception de l'industrie à risques

Pour renforcer sa démonstration, il cite le cas de l'arrivée probable d'un port méthanier sur le territoire de sa commune, et explique que si ce projet d'implantation d'une nouvelle installation classée Seveso dans le Dunkerquois a soulevé la protestation de diverses associations environnementalistes et de chasseurs, elle n'a pas mobilisé contre elle l'ensemble de la population. « On sait où on est quand on est dans le Dunkerquois », conclut-il.

Oui, quand on habite le Dunkerquois, on sait que l'on n'est pas dans la Creuse ou sur la côte d'Azur, que ce qui fait vivre (directement ou indirectement) les habitants du territoire, ce n'est ni l'agriculture ni le tourisme, mais bien l'industrie et les activités qui lui sont liées. On sait alors qu'**une transformation de l'emploi ne peut être que partielle et progressive**. Dans une région qui vit depuis longtemps de l'activité secondaire, les qualifications ne peuvent être changées du jour au lendemain : si un salarié d'Arcelor-Mittal perd son travail de sidérurgiste, il ne pourra devenir facilement employé d'assurance, informaticien ou moniteur de voile. Le salarié de l'industrie dunkerquoise le sait, celui du tertiaire, souvent lié professionnellement ou familialement au premier (sociétés de services aux industries, collectivités locales amplement financées par la taxe professionnelle...) ne l'ignore pas non plus ; aussi, ni l'un ni l'autre ne remettent fondamentalement en cause la vocation industrielle du territoire. Ce que la question posée sur la représentation des usines montre bien, puisque, sollicités pour choisir parmi huit modalités pour qualifier les usines de l'agglomération, les habitants placent en premier « sont nuisibles à la santé » mais, presque à égalité « sont sources d'emploi ». Et si juste après ces modalités de tête en viennent deux qui mettent en avant les nuisances et

Les usines du Dunkerquois...	Cité en 1 ^{er}	Cité en 2 nd	Cité en 3 ^{ème}	Cité en 4 ^{ème}	Cité en 5 ^{ème}	Fréq. cumulées
...sont nuisibles à la santé	39%	15%	10%	6%	2%	72%
...sont sources d'emploi	30%	16%	12%	7%	4%	69%
...sont nuisibles à l'environnement	7%	30%	18%	6%	3%	64%
...présentent des risques d'accident majeur	8%	11%	13%	9%	7%	48%
... sont indispensables à l'éco./productrices de richesses	9%	15%	11%	8%	3%	46%
...dénaturent le paysage	3%	7%	10%	9%	6%	35%
...donnent une mauvaise image de la région	2%	2%	6%	10%	6%	26%
...font partie du patrimoine	1%	2%	5%	3%	2%	13%

TAB. 4.1 – Les usines vues par les habitants de l'agglomération dunkerquoise (fréquences cumulées)

les dangers engendrés par les usines (« sont nuisibles à l'environnement » et « présentent des risques d'accident majeurs »), la cinquième modalité choisie est « sont indispensables à l'économie/sont productrices de richesses ».

Pour les habitants de l'agglomération, l'industrie est donc bien une sorte de « créature » à deux visages, l'un souriant, puisqu'il apporte l'emploi et une certaine richesse, l'autre plus grimaçant, puisqu'il crache gaz et poussières et menace d'exploser un jour. Tuer la créature grimaçante ne serait pas la solution, puisqu'avec elle périrait aussi celle qui dispense ses bienfaits ; aussi peut-on juste espérer que les éruptions de fumées et de scories soient moins fortes, qu'à côté de l'industrie se dessine et monte en puissance la figure plus harmonieuse de l'emploi tertiaire.

Les bénéfices tirés de la taxe professionnelle sont appréciés par élus et riverains

La seconde raison de cette absence de mobilisation au quotidien contre les méfaits de l'industrie est certainement elle aussi de nature économique, bien que non directement liée à l'emploi. Elle **réside dans le haut niveau d'équipements collectifs et de services que peuvent assurer la communauté urbaine et les communes qui la composent, grâce à l'argent de la taxe professionnelle** versée par les usines. Le maire d'une commune de 370 habitants, associée à la commune centre de l'agglomération, Dunkerque, et bordée sur deux de ses côtés par des sites Seveso (trois au total) explique que pour les habitants du « village », c'est « la vie de château » :

« Ils ont tout ce qu'ils veulent hein... Donc c'est surtout ça, pour que les gens soient calmes... Bon il y a eu un petit collectif, avec une cinquantaine de vieux qui se montrent, les gens ne regardent plus... [...] On a beaucoup de subventions, on est gâté. [...] Aucune commune n'a autant d'avantages qu'ici... [...] Les anciens par exemple, ils touchent... je voudrais pas dire de bêtise... neuf millions de centimes... [...] Ils vont au resto tous les quinze jours... Ils ont beaucoup d'avantages... Marquez pas ça ! ça ferait une polémique... [Les habitants] ont le tennis... une salle de musculation hyper moderne... Ils ont la piscine gratuite... Ils ont tout ce que tu veux... [rires]

Le maire de la commune voisine développe à peu près le même discours, et donne comme illustration de ce qui est rendu possible grâce à l'argent de l'industrie, la baisse du prix du repas de cantine assumé par les parents d'élèves. Le prix a été divisé par trois sur décision du Conseil municipal, pour être établi à 1,50 €, ce qui permet à tous les enfants de profiter de ce service. Les effectifs ont été alors, selon le maire, multipliés par sept :

« On a décidé que c'était un véritable service public ; donc ça nous coûte énormément d'argent. C'est à peu près 6 € le prix de revient d'un repas, et ça augmente chaque année, l'énergie, les denrées...

Toujours grâce à la taxe professionnelle, les collectivités territoriales – communes et communauté urbaine – possèdent aussi les moyens d'embaucher un personnel

nombreaux. Cela permet d'abord d'assurer le haut niveau de service public dont on vient de parler, mais aussi de servir d'amortisseur au chômage; ceci dans une région où il se trouve en permanence à un niveau supérieur à la moyenne nationale (12,8% dans le Nord – Pas-de-Calais contre 9,1% pour la France métropolitaine au deuxième trimestre 2009 selon l'INSEE) et peut encore être aggravé lors des périodes de crise économique. Le cas le plus caractéristique du « suremploi » dans les collectivités territoriales du Dunkerquois est certainement celui du village de Mardyck, où au cours d'une enquête menée en 2006 par trois membres de l'équipe – et qui a permis d'interroger plus des deux tiers des habitants adultes –, il a été constaté que les employés et cadres (titulaires ou non) travaillant au service de la commune, de celle de Dunkerque et de la Communauté urbaine représentaient au total 22 personnes sur les 79 actifs occupés, soit environ 28% [Flanquart et al. 2007c].

Le maire d'une commune située entre la centrale nucléaire de Gravelines et la zone industrielle ouest, a conscience de ce « suremploi » public :

“ Comme les collectivités sont riches, elles embauchent. Je veux dire, des structures comme la CUD, on n'en trouve pas partout. Ou des villes de 20 000 habitants comme Grande-Synthe, où il y a 700 salariés, on n'en trouve pas partout. Ou Gravelines, où il y en a 600 pour 12 000 habitants, vous n'allez pas en trouver partout comme ça.

Avec 120 à 130 fonctionnaires et contractuels municipaux pour 6 300 habitants, ce maire se considère comme plus « raisonnable » que ses confrères des communes voisines; pour autant, il ne les condamne pas, eux qui ont touché plus tôt et plus massivement de la taxe professionnelle et qui ont beaucoup embauché :

“ Gravelines, avec 12 000 habitants, a les salariés d'une ville de 50 000 ou 60 000 habitants. Grande-Synthe c'est pareil. [...] Donc, forcément, il y a beaucoup de fonctionnaires ici.

La troisième raison à cette passivité est la relative confiance attribuée aux « gestionnaires » des risques industriels par la plupart des habitants. Notre enquête par questionnaire montre que les habitants de l'agglomération attribuent une assez forte confiance à la plupart des institutions et organisations qui jouent, directement ou pas, un rôle dans la prévention du risque industriel. Nous renvoyons sur ce point à la § 3.2 sur la confiance en rappelant que les Dunkerquois donnent tout particulièrement leur confiance aux acteurs qui sont géographiquement et institutionnellement proches, et à ceux pour qui l'on n'imagine pas qu'il puisse exister un conflit d'intérêt entre sécurité de la population et un autre objectif, moins louable.

On peut, pour comprendre le rapport des Dunkerquois aux risques de leur environnement urbain, essayer de rapprocher nos analyses de la typologie des types de réactions adaptatives face aux « risques de la modernité » proposée par le sociologue anglais Anthony Giddens.

Réactions adaptatives face aux risques de la modernité, selon A. Giddens

Après avoir expliqué que les réactions d'adaptation de l'expert et du profane face aux risques de la modernité ne sont pas forcément très différentes, puisque les événements sont graves et rares (cas de l'accident nucléaire) et donc peu sujets à l'accumulation d'expérience, Anthony Giddens tente d'en faire une typologie [Giddens 1994].

Le **premier type est l'acceptation pragmatique**. Citant Christopher Lasch et Raymond Williams, il considère que celui qui a ce type de réaction possède « *la conviction que l'essentiel de ce qui survient dans la vie moderne échappe au contrôle de chacun, de sorte qu'on ne peut prévoir et espérer que des profits temporaires* ». Profanes comme experts peuvent s'adapter aux risques modernes de cette façon. Cette acceptation pragmatique, souvent basée sur un refoulement de l'inquiétude, peut connaître des crises lorsque cette dernière refait surface. Aussi, Giddens de conclure sur ce type de réaction en disant qu'il « *peut s'accompagner d'un pessimisme sous-jacent, mais aussi d'espoir, le tout pouvant coexister* ».

Le **second type de réaction adaptative est l'optimisme obstiné**. C'est l'héritage des Lumières et son optimisme sur les capacités de la raison à progresser dans sa connaissance du monde et dans la maîtrise des différents dangers qui guettent l'Humanité qui en est le fondement. Plutôt répandu chez les experts, il peut se répandre chez les profanes qui gardent toute leur confiance envers la science. Pour Giddens, « *certain idéaux religieux ont de véritables « affinités électives » avec cet optimisme forcené* ».

Le **troisième type de réaction**, opposé du précédent, est le **pessimisme cynique**. Conscient des graves dangers qui guettent le monde moderne, l'individu essaye « *d'amortir l'impact émotionnel de l'angoisse en lui opposant une réponse humoristique, ou désabusée* » dans une posture où « *le cynisme tempère le pessimisme, à cause de sa capacité de neutralisation, émotionnelle et de son potentiel humoristique* ». Le Docteur Folamour du film éponyme de Stanley Kubrick est une figure illustrative de ce type de réaction adaptative.

Le **quatrième type de réaction** est l'**engagement radical**. Cette forme d'adaptation est basée sur un certain optimisme, puisqu'elle considère que face aux dangers multiples et souvent graves qui peuplent notre monde moderne, nous devons et pouvons nous mobiliser, soit pour réduire leur impact, soit pour les transcender. Basée sur le militantisme contestataire, « *son vecteur principal [d'action] est le mouvement social* ».

Dans la typologie que dresse Anthony Giddens pour rendre compte des façons de s'adapter aux risques de la modernité – le risque nucléaire en est certainement l'exemple le plus pur, mais les risques liés aux industries classées Seveso en sont aussi des éléments très significatifs – on peut considérer que **l'habitant lambda se situerait plutôt du côté de l'adaptation pragmatique**. Conscient qu'il ne peut rien faire pour remédier aux risques et nuisances générés par les usines et la centrale qui lui donnent travail et haut niveau de services publics, il se désintéresse plus ou moins de la question et se concentre sur d'autres problèmes du quotidien sur lesquels il a l'impression de pouvoir agir. Ce qui ne le met bien sûr pas à l'abri de retour brutal du refoulé, c'est-à-dire de l'inquiétude, quand une alerte se déclenche dans son territoire ou qu'un accident grave se produit ailleurs, dans des installations industrielles qui ressemblent beaucoup à celles qu'il a sous ses fenêtres.

Certains habitants ordinaires rencontrés au cours de l'enquête peuvent aussi être décrits sous les traits du **pessimiste cynique** (troisième type selon A. Giddens), qui gère ses peurs et angoisses en se forgeant une attitude et une pensée empreintes d'humour désabusé ou cynique : « *Il n'y a rien de fait, mais en même temps il n'y a rien à faire !* » nous a répondu un interviewé quand on lui a demandé ce qu'il faudrait faire pour réduire le risque à proximité de son domicile.

4.2.2 La figure du riverain

Le riverain constitue une figure intermédiaire entre celle du « quidam » et celle du militant d'une association environnementaliste, puisqu'il est celui qui se mobilise, à l'occasion, quand son quotidien et son environnement immédiat sont soumis à des nuisances (plus des nuisances que des risques, d'ailleurs), comme dans le cas de l'association de Loon-Plage protestant contre les poussières. Cette figure correspond d'une certaine manière à l'**effet NIMBY (Not In My Back Yard)**, c'est-à-dire à la mobilisation que l'on rencontre quand on dessine un tracé d'autoroute ou que l'on prospecte pour trouver un sous-sol apte à accueillir des déchets radioactifs : des personnes qui n'auraient pas protesté contre ces opérations si elles avaient eu lieu loin de chez elles s'organisent, fondent des associations, font signer des pétitions, argumentent afin de démontrer que les pouvoirs publics font fausse route. **Ces mobilisations de circonstance peinent souvent à « monter en généralité », à développer des idées et faire des propositions qui défendent plus l'intérêt général que leur intérêt local.**

NIMBY

Dans le cas du Dunkerquois et de la question industrielle, le riverain est synchrone avec le discours des associations quand celles-ci évoquent les problèmes de son « arrière cour », ou ceux qui lui ressemblent. En revanche, il penche plus du côté du « quidam » et de son inaction quand elles évoquent les problèmes généraux des industries, de leurs risques et nuisances. Un militant associatif déplore cet état de fait :

“ Ce qui fait venir les gens dans les associations, ce sont les problèmes locaux. Pour créer les associations locales, il y a un problème local de pollution...”

Les riverains s'intéressent surtout aux problèmes locaux, alors que les associatifs se mobilisent sur des questions plus générales

Et quand il est sollicité pour décrire ce qui arrive quand le problème local est réglé, il explique que l'association disparaît, que c'est déjà bien « *quand le président arrive à rester* [dans le mouvement associatif environnementaliste]. » Pour illustrer son propos, il donne les exemples d'actions entreprises contre l'implantation de porcherie industrielle ou contre un projet EDF. Dans le deuxième cas, il y a eu plus de 400 adhérents, « *après, il n'y a plus personne. Abonnés absents!* ».

Un maire explique de son côté que si les associations manquent de puissance face aux industriels et aux élus pour faire passer leurs idées, c'est qu'en dehors des mobilisations très localisées et de circonstances, elles sont peu suivies, elles ne représentent qu'une faible partie de la population dunkerquoise :

“ Je pense qu'un jour les associations d'environnement auront plus d'oreille, et là le jour où la population sera vraiment contre une nouvelle implantation, les associations d'environnement finiront par gagner et deviendront les plus fortes et seront écoutées par les politiques.”

Le riverain étant une figure instable, – soit parce qu'il est en transition vers le statut de militant, soit au contraire parce qu'il est provisoirement mobilisé sur des problématiques qui touchent surtout sa personne et son entourage proche et qu'il est prêt à rejoindre dès que sa situation s'améliore les rangs des citoyens ordinaires –, ses réactions d'adaptation aux dangers industriels sont difficiles à identifier avec un des quatre types décrit par A. Giddens. Nous ne le tenterons donc pas.

4.2.3 La figure du militant associatif

Le militant associatif est en revanche facile à placer dans la typologie de Anthony Giddens, sa réaction face aux dangers et nuisances du système industriel du Dunkerquois se confond presque avec ce que le sociologue anglais appelle l'« **engagement radical** » : les problèmes sont graves, multiples, mais il ne faut baisser les bras et être persuadé qu'une forte mobilisation pourra améliorer les choses, renverser la tendance. « *On est un noyau de gens et des idéaux, etc. et on reste là; ça reste là pour l'instant* », explique le président régional d'une association environnementaliste, employé dans une collectivité territoriale et militant syndical par ailleurs. Il se voit un peu comme faisant partie d'une **avant-garde éclairée** dans le combat pour plus de sécurité industrielle, agissant au nom d'une population qui ne l'a certes pas mandaté pour cette tâche mais qu'il croit néanmoins servir par son action :

Le militant estime agir au nom d'une population qui ne l'a certes pas mandaté, mais qu'il croit néanmoins servir par son action

“ Militant associatif : *Je représente un idéal... des idées qui sont sélectionnées au niveau national sur des problématiques, des choses comme ça. Et on les applique dans la région, enfin on essaie de les appliquer. Et... euh... à la rigueur, je serais représentant de la société, ici je suis un membre de la société civile. En tant qu'association, pas forcément représentant de la société civile, mais avec une idéologie qui peut contribuer à améliorer les choses. [...] Moi, je veux bien être le garde-fou, responsable associatif, mais derrière il y a la population.*

Le militant doit donc se montrer plus exigeant que le reste de la population vis-à-vis des industriels, ne pas se contenter de ce que le SPPPI et les industriels diffusent comme information, mais remonter à la source et ne pas se laisser manipuler par des acteurs soupçonnés de ne pas dire toute la vérité :

“ Militant associatif : *Si on donne une lettre d'informations, on fait une réunion une fois par an avec la population dans les quartiers, c'est disons le rôle de l'industriel vis-à-vis des risques qu'il encourt. Nous, on a un autre rôle vis-à-vis de l'industriel, c'est de veiller à des exigences de sécurité et plus l'idéologie derrière. [...] Si on veut que l'industriel euh... fasse des choses, on devra lui rentrer dans le lard pour qu'il le fasse. Il ne va pas le faire de lui-même ! Moi, je tiens à rester sur le plan associatif, pas aller faire le travail des autres dans l'information. C'est à eux à le faire.*

Le faible nombre de membres actifs des associations environnementales pose la question de leur légitimité au sein des instances de concertation

La question de la légitimité de la représentation des associations environnementalistes au sein des différentes instances de concertation sur les problèmes industriels que comporte le territoire (SPPPI, CLI de Gravelines, CLIC) se pose avec d'autant plus d'acuité qu'elles semblent **souvent réduites à quelques membres actifs** et quelques dizaines (au mieux centaines) d'adhérents peu présents lors des réunions et discussions sur le terrain. Ainsi, le même président régional d'une association environnementaliste cité ci-dessus avoue qu'ils ne sont que deux militants actifs sur le territoire dunkerquois. Un membre actif d'une autre association explique que ce sont surtout les huit membres du bureau qui agissent et représentent l'association dans les lieux d'information et de concertation ; ce qui occasionne fatigue et découragement :

“ Militant associatif : *Je les félicite pour leur action et puis leur courage et surtout leur patience, parce que c'est vrai que sans cesse envoyer des mails et puis pas toujours à avoir le retour, c'est pas marrant. [...] D'ailleurs, ces derniers temps, mon équipe s'est découragée un peu, alors, moi, personnellement, je ne montre pas que je suis un peu... euh... pas mécontent mais quand même. Je relève un petit peu l'équipe et je dis « attendez, bon ! déjà y a une mauvaise période, une période de crise qui faut prendre en considération ».*

4.2.4 La figure ambiguë du syndicaliste

Le syndicaliste des entreprises à risques constitue une figure plus difficilement classable que les trois premières, plus ambiguë. S'il déclare volontiers être préoccupé par la sécurité des habitants de l'agglomération – et il n'y a aucune raison de ne pas le croire –, il l'est très logiquement encore plus de la **sécurité interne des salariés de l'entreprise** où il travaille et, surtout, il est obnubilé par le maintien, voire le **développement de l'emploi**. Le maire d'une commune entourée de trois sites Seveso résume bien ces deux dernières préoccupations :

“ *Les syndicats, ils défendent leur travail, c'est tout à fait normal. Les syndicats, ils défendent leur outil de travail, et les gens qui travaillent, le personnel ; ils veulent garder leur gagne pain sans mourir sur le truc, sans mourir dans l'usine ; ben oui, ils font attention...*

Le même élu, pourtant très conscient des dangers que font courir à son village et à ses habitants les usines Seveso situées tout près des maisons et équipements collectifs, explique qu'il n'est pas question pour lui de prendre une position trop hostile à l'industrie :

“ *Moi, demain, si je me mets contre l'usine, les syndicats ils viennent me tuer ; la CFDT, la CGT, tout ça, ils me demandent des comptes, ils viennent me tuer, hein, c'est quand même leur gagne pain. Et si [nom d'une entreprise] ferme, il y a [nom d'une autre entreprise] derrière qui ferme aussi, il y a [nom d'une troisième entreprise] qui ne vend plus ses saletés, tout ça...*

défense de l'emploi

Cette position des syndicats, focalisant en premier lieu sur l'emploi, explique qu'ils peuvent, à certains moments, se trouver en conflit larvé avec les associations environnementalistes. Marie-Gabrielle Suraud [Suraud 2007], travaillant sur l'après catastrophe de Toulouse (AZF, le 21 septembre 2001), montre bien qu'après un certain nombre de mois durant lesquels une alliance s'est constituée et maintenue entre militants syndicalistes et associations de défenses des sinistrés pour travailler sur la question de la sécurité industrielle et de la mise en place de mesures la garantissant, l'alliance s'est largement fissurée quand il s'est agi de savoir si l'on redémarrait une activité industrielle Seveso sur l'agglomération de Toulouse. Un certain nombre de syndicalistes ont en effet exprimé leur peur de voir l'emploi industriel se déplacer vers d'autres régions, voire d'autres pays, si l'on se montrait trop exigeant en matières de normes de sécurité des installations classées et qu'on laissait ainsi les outils productifs trop longtemps à l'arrêt; les associations de riverains et les militants environnementalistes défendaient, quant à eux, l'option du redémarrage plus tardif et conditionnée à un niveau de sécurité très important.

Un autre maire de l'ouest de l'agglomération dunkerquoise, par ailleurs chargé de la sécurité industrielle au sein de la Communauté urbaine, explique de la façon suivante la tension qui existe souvent entre syndicats de salariés et associations de défense de l'environnement :

« Bien sûr [les syndicats] sont soucieux de la sécurité, etc., mais ils sont surtout soucieux de l'emploi, du fonctionnement de l'entreprise; alors que les associations sans être, comment dirais-je, désintéressées par rapport au problème d'emploi – je pense qu'elles sont conscientes du problème d'emploi –, elles, sont plus focalisées sur les problèmes de sécurité, d'environnement et de qualité de vie, ça c'est clair.

Et l' élu de conclure sur cette inversion des priorités entre syndicats et associations en évoquant des « cultures différentes ».

En fait, on s'aperçoit que **les syndicats ouvriers prennent souvent comme exemple emblématique de leur préoccupation de sécurité, pour les salariés des usines Seveso et les habitants de l'agglomération, la question de la sous-traitance.** Écoutons par exemple ce militant CGT d'une grosse entreprise pétrochimique, évoquant pourquoi il ne s'y retrouve généralement pas dans les présentations que font, au SPPPI ou au CLIC, les directeurs de site ou les cadres chargés de la sécurité quand ils parlent de risques :

« Un des éléments déstructurant des entreprises à risque, déstructurant... qui devrait inciter à la prudence et qui est utilisé à vau-l'eau, parce qu'économiquement et socialement c'est très intéressant, c'est le recours à la sous-traitance. Ça n'apparaît jamais...

Si la question de la sous-traitance est si souvent mise en avant par les représentants des salariés des entreprises classées dangereuses, c'est qu'elle constitue **un point de rencontre quasi unique entre préoccupation de sécurité pour les riverains et préoccupation pour le maintien et le développement d'un emploi stable** : moins utiliser les entreprises sous-traitantes pour la maintenance des installations, développer davantage l'embauche interne, c'est garantir que la main d'œuvre intervenant **dans les phases critiques** de la production (notamment l'arrêt et le redémarrage des installations) sera mieux formée, plus familière de l'outil, et donc mieux à même de prévenir les accidents et d'avoir les bons réflexes en cas d'incident. Le même militant explique :

« Il m'est arrivé de dire à des interlocuteurs que dans ma boîte comme dans beaucoup d'autres, quand il faut embaucher un salarié en organique, avant de le mettre avec ses vêtements de travail et ses outils dans son atelier, et qu'on attende de son travail une rentabilité, eh bien il peut se passer deux mois de formation... Le même travailleur, si on ne veut pas le recruter en organique, mais qu'on veut le recruter par la sous-traitance, il va lui falloir neuf heures... C'est pas normal, il y a quelque chose qui ne va pas...

La question de la sous-traitance est exploitée comme point de convergence entre préoccupations pour la sécurité des riverains et préservation de l'emploi

Mais en-dehors de cette question de la sous-traitance, qui lui permet d'apparaître en interne comme le défenseur des emplois stables et qualifiés et en externe comme préoccupé par la sécurité des personnes et des biens qui se trouvent autour des sites productifs dangereux, lui qui est élu par les autres salariés, pour défendre leurs intérêts, **le militant syndicaliste possède une nette et logique tendance à privilégier ce qui préoccupe le plus ceux-ci : leurs conditions de travail, leur rémunération, la pérennité de leur contrat de travail.**

Un militant associatif – par ailleurs syndicalement fortement engagé, mais au sein d'une collectivité territoriale et non d'une entreprise industrielle – nous a ainsi expliqué que lui et les adhérents des autres associations avaient beaucoup de mal à se faire entendre quand ils plaidaient la sécurité des riverains et la défense de l'environnement auprès des salariés des sites dangereux :

“ *On a toujours essayé de prouver aux travailleurs des entreprises que mettre en place une politique environnementale, c'était créateur d'emploi.*

Et de développer alors son argumentaire en prenant comme exemple une décharge de l'agglomération, où une plus grande rigueur environnementale dans sa gestion a déclenché des embauches :

“ *Il y avait deux personnes, une à l'entrée de la décharge et une en haut, où les gens râlaient... Ils polluaient, et les choses n'étaient pas protégées. Dès le jour où on a déposé une plainte au tribunal en correctionnel pour pollution, il y avait quatre personnes sur le site. Ils faisaient plus n'importe quoi. Ils triaient les déchets, ils contrôlaient.*

Ce militant continue en expliquant que l'on constate un léger mieux, un début de compréhension chez les salariés de l'industrie, même s'il reste beaucoup encore à faire pour convaincre vraiment :

“ *Et ce message maintenant commence quand même un peu à rentrer que dans une entreprise, s'il y a – mettons – dix emplois dans une production, indirectement, il peut en avoir dix pour la protection de l'environnement, soit par le dépoussiérage, pollution de l'air, pollution de l'eau, etc. Donc, ça commence à venir, mais c'est dur.*

D'un point de vue extérieur, on peut se dire que si ce militant environnementaliste a tant de mal à convaincre, c'est peut-être que sa position personnelle de fonctionnaire territorial le pousse à prendre des exemples de liaisons positives entre défense de l'environnement et développement de l'emploi qui ne sont pas ou très peu transposables dans le monde industriel, et qui, de ce fait, laissent sceptiques ceux qu'ils sont censés convaincre. Le sidérurgiste, le métallurgiste, le salarié de la pétrochimie sait trop que son employeur, toujours directement ou indirectement un grand groupe international (Arcelor-Mittal, Rio Tinto, Total, Polimeri Europa, etc.) ne va pas accepter, dans une période de concurrence vive basée sur les prix, de doubler son personnel rien que pour apporter plus de sécurité et moins de nuisances aux riverains de ses usines. L'entreprise est peut-être prête à faire des efforts, **mais pas au-delà de ce qui lui paraît raisonnable en matière de productivité et de maîtrise des coûts de fabrication.**

La figure du salarié de l'entreprise dangereuse et polluante, celle de celui qui porte ses intérêts, c'est-à-dire le syndicaliste, est donc bien une figure ambiguë quand il s'agit de sécurité et de confort de vie des riverains : on peut appuyer une partie de leurs revendications en matière de bruit, de rejet de poussière et de fumées dans l'atmosphère, mais dans des limites acceptables, économiquement acceptables, on peut comprendre ce qu'ils vivent, puisque souvent on habite aussi l'agglomération. Cependant, le même militant d'une association de défense de l'environnement n'hésite pas dire que si certains salariés et syndicalistes de sites Seveso sont peu empressés d'appuyer les luttes en faveur de la réduction des risques et nuisances industrielles, c'est qu'ils habitent hors de l'agglomération :

“ *Ils se mettent en tant que travailleurs bien souvent, mais ils se mettent pas en tant que population à côté. À [nom d'une entreprise], vous allez chercher des employés non dunkerquois, ils ne sont pas sur Dunkerque. La plupart, ils sont sur Calais, hein, parce qu'ils savent [que] si ça pète, ça fera mal! Et ils n'aiment pas venir sur Dunkerque donc...*

La question de l'emploi industriel étant centrale dans une agglomération où le chômage est endémique, où certains salariés de l'industrie sidérurgique et métallurgique ont trouvé « refuge » après la fermeture de nombreux sites dans le sud du département (Valenciennes, Denain...), durant la fin des années 1970 et le début des années 1980, **les salariés et syndicalistes « ouvriers » des sites Seveso de Dunkerque peuvent, à certains moments, avoir objectivement intérêt à se placer du côté des industriels quand ceux-ci font le**

dos rond face aux exigences qu'ils jugent excessives de la part de certains militants environnementalistes.

En revanche, salariés et syndicalistes peuvent être tentés d'« instrumentaliser » les riverains et les militants environnementalistes en faisant front commun avec eux pour mieux arriver à leurs fins en termes de sécurité intérieure et d'embauches, notamment, comme nous l'avons vu, sur la question de la sous-traitance. Voici ce que dit le même militant associatif, par ailleurs syndicaliste dans une collectivité territoriale :

“ Eux [les syndicalistes des usines classées Seveso], ils sont conscients que l'intérêt commun, c'est que la population peut servir d'outil et de levier pour accéder à des exigences beaucoup plus fortes vis-à-vis de la direction ; et il y a ce petit jeu-là, quoi, qui sert...

Pour conclure sur les réactions d'adaptation des habitants de la Communauté Urbaine de Dunkerque face aux dangers et nuisances des industries Seveso, on peut revenir sur la notion de consensus, sur le constat que le territoire n'est pas l'objet de batailles âpres pour réduire le nombre d'usines dangereuses et/ou polluantes existantes ou empêcher l'implantation de nouvelles. L'habitant *lambda*, s'il n'est pas aveugle au danger, s'il peste souvent auprès de son entourage proche face aux pollutions aériennes, a néanmoins tendance à s'en accommoder tant bien que mal, de peur de provoquer le départ de gros fournisseurs, directs ou indirects, d'emploi.

Mais **ce consensus n'est en aucun cas un *statu quo* en matière environnementale**, puisque comme nous l'avons déjà montré, **le quidam désire que les usines polluent moins, soient moins dangereuses.** Quand cela le touche personnellement, il se transforme volontiers en riverain revendicatif, quand cela le concerne de moins près, il n'agit pas mais regarde d'un bon œil les militants d'associations environnementalistes qui se dévouent pour faire avancer les choses. L'habitant ordinaire est donc attaché à ce qu'il y ait progrès ; mais un progrès régulier, même assez lent, lui suffit, alors que les militants associatifs sont plus impatients, et donc plus actifs.

Le jeu théâtral des acteurs concernés par risques et nuisances industriels

Pour rendre compte des postures que peuvent avoir les habitants du Dunkerquois en matière de nuisances et risques industriels, on peut recourir à la **métaphore du théâtre**. Il ne s'agit pas ici de dire que chacun jouerait un rôle social précis tel un acteur sur une scène⁴, mais d'utiliser un procédé heuristique⁵ permettant de saisir la façon dont se positionnent, dans le débat sur la gestion des risques, les quatre figures idéaltypiques que nous venons de décrire.

Ainsi, les militants associatifs se sont emparés d'un rôle et jouent sur scène, au côté des industriels, des élus locaux, des ingénieurs de la DRIRE, la pièce au texte non écrit qui raconte la vie des industries Seveso sur le territoire dunkerquois. Les militants associatifs tentent de pousser les industriels à agir (en prenant soin de ne pas les bouter hors de scène), les édiles et les représentant des administrations déconcentrées de l'État, selon les circonstances, les aident, les morigènent, les freinent, les contournent, *etc.*

Dehors, à proximité du théâtre où se joue cette pièce sans fin, la foule circule, pas totalement indifférente mais trop occupée et préoccupée par le quotidien pour intervenir concrètement. De temps à autre, quelques individus s'en détachent, pointent leur nez à l'entrée de l'édifice, observent brièvement et de loin le jeu des acteurs. Leur sympathie est peut-être plus portée vers les uns que les autres, mais ils ne sont jamais autant satisfaits que lorsque les industriels consentent à des efforts de sécurité sous la pression des pouvoirs publics et du monde associatif. Mais ils déclarent haut et fort qu'ils n'ont aucune intention de quitter la scène dunkerquoise, d'aller jouer la pièce ailleurs, avec d'autres acteurs plus conciliants.

Parfois, parce que les retombées de poussières sont trop fortes et trop fréquentes, ou parce qu'un nuage de fumée toxique s'est abattu sur leur quartier, quelques membres de la foule pénètrent plus avant dans la salle, quittent leur figure de quidam pour prendre celle du riverain, et du bas de la salle admonestent les industriels et les pouvoirs publics⁶. Une fois l'incident clos, le problème devenu moins grave et moins pressant, ils peuvent retourner dehors, vaquer à leurs occupations ; mais quelques-uns choisissent de rejoindre les autres acteurs sur scène pour renforcer le groupe des associatifs.

Les syndicalistes, qui se mêlent à la foule et montent parfois sur scène, ont quant à eux une attitude plus ambivalente. Socialement plus proches des riverains et des quidams, ils n'hésitent pas à se ranger du côté des dirigeants d'entreprises quand il s'agit de défendre leurs emplois contre certaines exigences jugées trop fortes des associatifs.

Ainsi, la pièce peut continuer longtemps, chacun jouant son rôle. En fait, **seul un accident majeur semble, en l'état, capable de faire se précipiter la foule dans le théâtre**, la pousser à se mêler de changer le cours de la pièce jouée. Dans ce « théâtre », où se construit jour après jour la territorialisation de la gestion du risque industriel, s'orchestrent de manière plus ou moins pacifique les tentatives de conciliation des différentes approches en présence. On peut dès lors se demander quel rôle jouent les élus locaux sur cette « scène ». Représentants légaux et légitimes des populations, ils sont les intermédiaires censés faire « remonter » les perceptions individuelles du risque au niveau des structures de concertation, et, inversement, ceux qui sont censés faire « redescendre » l'information véhiculée au sein de ces instances. Pour finir cette analyse des structures de concertation, intéressons-nous donc plus particulièrement à cette catégorie d'acteurs, dont la position particulière implique des prises de position ambiguës.

⁴ Ici, l'analogie avec ce qui se passe dans un théâtre évoque la sociologie interactionniste, notamment celle d'Erving Goffman, et ses concepts de « scène » et « coulisses ». Les travaux de cet auteur sur la « maîtrise des impressions » produites par les acteurs en vue d'influencer le « public », ne fonctionnent ici que partiellement, puisque le « public » n'est pas à proprement parler sur la scène des structures de concertation.

⁵ Pour Jean-Claude Passeron [Passeron 1991] et Bernard Lahire [Lahire 2005], filer la métaphore permet de faire avancer l'analyse d'une situation ou d'un phénomène social.

⁶ Tout se passe alors comme si, pour user d'une autre métaphore, cette « salle », où se jouent la prévention et la gestion des risques industriels, était comparable à la cuisine d'un restaurant. Les clients se contentent du service proposé et ne vont pas en cuisine, sauf s'ils veulent savoir ce qui s'y passe et pourquoi le service ne les a pas satisfaits. On retrouve ici les analyses du sociologue Norbert Elias par exemple [Elias 2002], qui explique qu'une caractéristique des sociétés modernes est de rejeter en coulisses tout ce qui - vieillesse, mort, maladie, *etc.* - peut nous troubler dans notre confort quotidien.

4.3 Les élus au sein des structures de concertation

Les élus se trouvent dans une position incontournable, du fait de leur légitimité issue des urnes, de leur rôle de représentant des populations et d'interlocuteur des industriels, dans les structures de concertation. Cette position centrale leur confère une responsabilité particulière, de vigilance et de relais d'information. Mais ils ne sont pas exempts de critiques, notamment sur leur manque d'implication.

4.3.1 L' élu face aux risques : responsabilité, vigilance et relais d'information

Face aux risques, certains maires mentionnent la responsabilité qu'ils ont en tant qu' élu : **assurer la sécurité des populations.**

“ Chargée de mission risques majeurs : *La sécurité des populations c'est de la compétence du maire en premier lieu, la communauté urbaine, en ce qui la concerne, ne peut venir qu'en soutien, en mise en place d'une coordination mais il faut que les maires et les élus soient conscients qu'ils ont un rôle à jouer d'abord pour mettre en place ces fameux plans communaux de sauvegarde mais aussi pour sensibiliser les populations.*

Les élus se sentent investis d'une mission : ils doivent, selon eux, **montrer leur implication et jouer un rôle de garant**, que ce soit en cas d'incident industriel ou dans le déroulement des réunions des instances de concertation.

“ *Vous savez je représente au sein du SPPPI la communauté urbaine, donc en fait, je vais être le garant premièrement du bon fonctionnement des réunions, de la bonne qualité des réunions, le garant de la transparence.*

On est impliqués parce qu'on ne voudrait pas qu'on dise : « Ah, ils se sont retirés ».

Les élus jouent aussi le rôle de vigie (des pollutions) et d'alerte (des populations en cas d'incident ou d'accident). Ce rôle et leur position d'interlocuteurs privilégiés des administrés en cas d'incident contribuent à expliquer le capital de confiance élevé (77%) dont bénéficient les mairies dans notre questionnaire.

“ Élu mentionnant sa position lors du signalement d'une pollution industrielle : *Moi j'ai fait mon travail, j'ai surtout fait mon travail d' élu.*

Dès que le nuage s'est formé, la préfecture m'a appelé sur mon portable en direct, ils savent que si on ne peut pas me joindre, on peut appeler sur mon portable, et en fait j'ai eu le temps d'alerter les écoles, on a pu alerter le centre aéré aussi [...]. Je suis intervenu sur tout ce qui était dehors, donc tout ce qui était espace jeunes, centres aérés...

Moi je peux alerter les organisations. Mais pour alerter la population, la sous-préfecture dispose de moyens, notamment les médias, mais aujourd'hui j'ai bien un canal infographique où je peux mettre des informations, on dispose de panneaux lumineux où je pourrais mettre aussi l'information urgente.

Les élus se sentent également investis d'une mission importante en tant que **relais d'information** :

“ L'enquêteur : *Vous disiez à l'instant que vous aviez des témoignages de confiance de vos administrés, vous voyez les riverains assez souvent, donc par rapport à cette question des risques industriels vous pensez que vous êtes...*

L' élu : *On est un relais. Après c'est notre boulot de retransmettre ça de façon claire et abordable par tout le monde...*

Moi j'explique aux gens. Moi, en tant que président de la CLI, avec l'ensemble de la CLI, on a dit « on fait un bulletin d'information ». Et donc on va utiliser l'argent qu'on a de l'État et du conseil général, pour faire fonctionner la CLI, pour informer. Non pas pour rembourser les frais de déplacements, aux militants, aux associatifs, ou autres, qui n'ont rien. Mais on va dépenser l'argent pour informer. Et donc on fait un bulletin. Et nous si on dit, on fait notre boulot; on a informé.

Les élus semblent attacher de l'importance à ce rôle d'informateur. Mais en même temps, ils semblent conscients du faible impact des messages délivrés et du comportement indiscipliné des administrés qui ne respecteraient pas les consignes s'il arrivait un accident industriel. Ce résultat est d'ailleurs confirmé par les résultats d'enquête.

“ Un élu : *C'est toujours les mêmes personnes qui sont concernées, donc les gens sont conscients du danger quand même, et puis dans chaque maison il y a les plaquettes concernant la conduite à tenir en cas d'alerte, qu'il faut rester confiné, qu'il faut pas aller chercher les enfants à l'école... mais tout ça c'est du bidon ! [rires] Ils peuvent faire tout ce qu'ils veulent, s'il y a un accident, les parents ils iront quand même chercher les gosses ! Tout ça c'est des conneries !*

Mais les propos trahissent aussi les **enjeux de pouvoir que leur donne le contrôle de l'information** :

“ L'enquêteur : *Vous pensez que vous êtes mandaté, au sens où vous avez un véritable transfert de compétence ?*

L'élue : *Vous êtes élu, vous êtes un prescripteur. C'est là aussi où on joue avec l'information.*

Mais encore faut-il que l'information à diffuser soit « politiquement correcte » et que cela n'aille pas nuire à l'image du territoire, comme le rappelle cet élu :

“ *Moi je suis pour la connaissance, la transparence, l'information, tout ce que vous voulez mais il ne faut pas non plus que ça se retourne contre le territoire.*

Des élus souhaitent ainsi que les messages diffusés viennent rassurer la population au lieu de l'inquiéter, comme le montre cet extrait concernant les informations sur le risque sanitaire lié aux pollutions industrielles :

“ *Il y a ce souci d'image et c'est pour ça que si on commence à mettre en place quelque chose [une étude d'impact sanitaire], il ne faut pas que ça donne une indication, qu'ici on est plus malade qu'ailleurs avant même de savoir, avant même d'avoir les résultats... et que donc ça joue contre le territoire.*

Malgré ces rôles affichés de vigie, d'alerte ou de relais d'informations, plusieurs élus interviewés se sont montrés peu inquiets par rapport à la pollution et ses manifestations. D'après les propos recueillis, malgré leur localisation géographique au pied des usines, certaines communes ne seraient quasiment pas impactées par le phénomène de pollution. On pourrait interpréter ces positions comme **un déni de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires** :

“ *Bon ici nous notre grande chance, c'est d'être dans un trou. Les usines sont au-dessus de chez nous, et c'est très très rare qu'on soit vraiment pollué, on est trop près, ça passe au-dessus...*

Les épisodes de pollution se feraient rarement sentir :

“ Élu : *Avec les cheminées à 80 mètres de haut, c'est très rare qu'on ait des retombées... Il faut qu'il n'y ait pas de vent, ou une fuite d'importance, une fuite au ras du sol et là on serait carrément concernés, autrement bon...*

L'enquêteur : *Pour dire ça, vous vous appuyez sur des études, sur des modèles.*

L'élue : *Non je le sais je le vois, je le vois ! ça se voit partout autour de nous, on sent rien, à part quand ça descend, on le voit descendre, le nuage qui tombe sur une plage, mais nous on est trop près ! Là, la cheminée elle est à 80 mètres de haut, ça part euh... On le voit passer ! ça part...*

Cette tendance se démarque nettement de celle des enquêtés qui considèrent la pollution de l'air comme une question importante et la perçoivent notamment par la présence d'odeurs et les dépôts de poussières (cf. § 2.3.3). Les perceptions des nuisances par les élus sont atténuées et amoindries. Ainsi ce maire évoquant les nuisances sonores :

“ *Depuis un certain temps déjà, ma population se plaignait, alors ce qui est extraordinaire pour la petite anecdote, moi j'habite juste en face des usines donc je suis en première ligne, comme mes concitoyens, donc j'habite là hein, donc plus ou moins les voisins se plaignent de bruit et moi j'entends rien [rires] à l'intérieur de chez moi, donc bon ça c'est la petite anecdote, cependant effectivement ils se sont plaints de vibrations, ils se sont plaints de bruit, j'entends parfois des bruits de ferraille.*

De la même manière que l'ont montré les résultats d'enquête, le principe du mistigri spatial s'applique aux discours des élus. **Certains d'entre eux relativisent les nuisances et les risques comparativement à ceux que subissent les habitants d'autres communes**, comme le mentionne ce maire d'une ville de l'ouest de l'agglomération :

“ On n’a pas les problèmes que peuvent avoir d’autres villes de l’est qui sont complètement impliquées dans le tissu industriel.

La minimisation du risque sanitaire lié aux pollutions industrielles se fonde sur la difficulté de distinguer les différentes sources de pollution notamment celles liées aux pollutions domestiques :

“ Vous savez vous avez des pollutions industrielles mais vous avez aussi des pollutions de l’air intérieur, tous les produits que l’on manipule, les produits de vaisselle, de lessive, de peinture, de tout ce que vous voulez et donc comment faire, vous avez des milliers de polluants dans l’atmosphère [...] Une ménagère qui fait bouillir de l’huile à frites ou qui fait certains travaux, ou des gens qui font des travaux dans leur maison, une maison qui n’est pas suffisamment aérée, les émanations des murs, etc. les produits, les colles, les peintures, les dalles, il y a un tas de choses, donc il y a beaucoup de facteurs qui interviennent.

“ On a raison d’être exigeant vis-à-vis de la qualité de l’environnement, on a raison d’être exigeant vis-à-vis des entreprises, mais néanmoins la pollution ici n’a tué personne sauf l’amiante qui encore est un cas douloureux.

Cette ambivalence des élus vis-à-vis des pollutions industrielles et de leurs risques sanitaires s’entretient cependant d’une **conscience forte du risque industriel et en particulier nucléaire**. En d’autres termes, concernant le risque d’accident industriel, les élus ont un regard beaucoup moins complaisant et connaissent précisément sur leur commune les risques présents par rapport aux installations :

“ Le risque c’est les citernes. S’ils [les riverains] veulent rester à [nom d’un village] faudrait enlever les citernes, enlever le risque à la source.

De la même manière, certains sont conscients de la **faiblesse du dispositif de prévention et des mesures prévues en cas d’accident nucléaire** notamment. Ainsi évoquant la distribution des pastilles d’iode aux populations résidant autour de la centrale nucléaire de Gravelines, cet élu s’interroge :

“ Une fois que vous aurez distribué les comprimés d’iode, la population elle va en faire quoi ? Elle aura compris quoi ? Vous aviez communiqué avant sur ce que vous avez distribué ? Mais vous avez communiqué combien de temps, 8 jours avant, et une fois que les gens auront plus ou moins été informés ils vont avoir leur boîte, vous allez vérifier quoi de leur utilisation ? Quoi de leur compréhension lorsque les gens l’auront chez eux ? Est-ce que 6 mois après vous allez vérifier qu’ils l’ont encore ? Ou bien vous allez dire « nous c’est notre boulot, ils l’ont eu ». Et puis ces comprimés distribués dans un rayon de 10 kilomètres, c’est parce que le nuage qui risque de sortir il va s’arrêter aux 10 kilomètres ? Comme à Tchernobyl ? Non, ou il y a un problème et on couvre tout le monde, ou il n’y a pas de problème et on couvre personne, donc de dénoncer, cette histoire de 10 kilomètres. C’est mieux que rien, d’accord, mais c’est pas suffisant. Et puis est-ce que vous ne pensez pas que ça fait partie d’une campagne d’éducation permanente, de toute la population, sur tout le territoire national ?

Cet élu insiste sur la nécessité de poursuivre le dispositif de prévention des risques :

“ On n’a pas solutionné le problème du nucléaire parce qu’on a créé une CLI. Ni parce qu’on a créé un texte de loi et un décret d’application sans moyens aujourd’hui. On a créé les éléments qui permettent effectivement d’aller vers une meilleure gouvernance, aller vers une bonne information, mais on n’a fait que le premier pas. On ne peut pas s’arrêter là. Ou alors c’est de la poudre aux yeux.

4.3.2 Le regard de l' élu sur les autres interlocuteurs des structures de concertation

Parmi les différents interlocuteurs participant aux structures de concertation, les discours des élus montrent qu'ils accordent du crédit aux industriels et qu'ils leur apportent leur soutien. En dépit des incidents qui peuvent se produire, l' élu fait confiance, dans une posture très compréhensive, au représentant industriel reconnu comme interlocuteur compétent pour la résolution des problèmes survenant sur son installation.

“ En général je les connais ils sont très bien... les industriels jouent le jeu hein... On est très bien avec... Des fois ils viennent nous dire « bah oui c'est vrai on regrette » ... Qu'est-ce que vous voulez dire ? Ben oui les gens ils doivent travailler... ”

“ Oui, la centrale, des fois il y a des petits trucs, enfin c'est pas... Moi en général, je fais confiance au directeur... Ben oui il travaille dedans donc il ne va pas faire le con... ”

Plusieurs élus rappellent d' ailleurs les bonnes relations qu' ils entretiennent avec les directeurs des usines, facilitées par des **rapports interpersonnels directs**, allant, dans certains cas et comme le dénoncent certains associatifs, jusqu' à une potentielle **connivence** (cf. § 3.2) :

“ Mon interlocuteur, ah ben c'est le directeur, et s' il est pas là, c'est l' adjoint, mais en général il n' y a pas de problème [...] Quand il se passe quelque chose à [nom d' une entreprise], le patron m' appelle pour me dire que ça va être racheté par [nom d' une autre entreprise], ou qu' ils vont supprimer des intérimaires ou quelque chose comme ça, [...] donc j' ai l' information, ou le directeur qui m' appelle le lendemain ou dans l' après-midi, et c'est partout pareil... ”

Cette proximité entre élu et représentant industriel est parfois liée à la trajectoire professionnelle de l' élu, exercée en industrie :

“ un autre élu : Faut se mettre à leur place aussi. Ce sont des chefs d' entreprise, leur boîte elle doit tourner, ils doivent ramasser du pognon, si ça marche pas ils sont virés ou ils en mettent un autre, c'est tout un truc humain... moi aussi j' ai été patron, je sais ce que c'est hein. Moi je fais assez confiance parce que j' ai un passé industriel, etc. je connais les besoins qu' on a dans l' industrie d' avoir des normes, etc. pour notre sécurité, donc voilà... ”

Ainsi, les représentants industriels sont perçus par les élus comme des « gens volontaires » à l' écoute des problèmes :

“ Eh bien suite à discussions, les industriels ont eu l' intelligence d' écouter puis d' essayer d' avancer. En règle générale, ils sont attentifs et je pense que la plupart du temps, la présence des industriels au SPPPI a une utilité en ce qu' elle permet d' apporter les améliorations nécessaires. Les industriels ont aussi le souci de vivre en paix avec leur environnement et même si effectivement ils ont des objectifs techniques, financiers, budgétaires, ils ont largement intégré aussi le souci d' être dans un environnement sain, parce qu' en même temps aujourd' hui produire propre est quand même, je pense, un élément de vente aussi, produire propre dans un environnement propre, c'est important. ”

Les propos tenus par les élus montrent également que **ce sont les industriels qui dominent le jeu de la concertation**, notamment au sein du SPPPI et particulièrement lorsqu' il s' agit de mettre en œuvre des mesures pour réduire les nuisances. C' est aux industriels qu' incombent, en dernière instance, les décisions de prendre des mesures, celles-ci devant être « économiquement acceptables » :

“ Les populations à travers les élus ou à travers les associations font remonter les problématiques et ce sont ces problématiques là qui sont étudiées d' une manière prioritaire, donc à partir de là les intéressés sont sollicités, sont interpellés, à savoir les industriels et donc aux industriels de dire comment ils comptent répondre à l' attente de ces populations, c'est souvent comme ça que ça se passe. ”

Ces relations « de bonne intelligence » entre les élus et les industriels contrastent quelque peu avec les relations que les élus entretiennent avec les représentants des services déconcentrés de l' État, qui paraissent plus problématiques voire difficiles.

Cette situation n'est pas spécifique à l'agglomération dunkerquoise et se retrouve également dans d'autres analyses menées par exemple sur le couloir de la chimie lyonnais [Nonjon et al. 2007].

Les relations sont, par exemple, tendues avec le sous-Préfet en cas d'incident sur un site industriel, lorsque les normes d'émission sont dépassées sans que la population en soit informée. La question des compétences et du rôle de chacun prend alors une dimension particulièrement importante :

“ C'est le préfet qui doit prévenir normalement... Bon là le préfet... Le sous-préfet a été viré, hein... Parce que ni la préfecture ni la sous-préfecture n'avaient répondu... ça a fait un pataquès pas possible hein... Le préfet n'avait pas fait son boulot, le sous-préfet n'avait pas fait son boulot... Il y a eu des fax, je peux vous montrer les fax...”

L'État est souvent perçu comme un prescripteur en matière de risque, aussi les élus demandent-ils que « l'État souverain » prenne les décisions, notamment les plus délicates, pour la sécurité des populations :

“ Moi je dis que c'est pas un maire qui doit prendre des décisions comme ça, c'est à l'État, l'État souverain de dire ce qu'il y a à faire [...] Qu'ils nous disent, il n'y a pas de danger, restez, s'il y a du danger, partez.

Dans certains discours, il apparaît que les réglementations mises en place par l'État sont des entraves au bon fonctionnement industriel :

“ Je trouve que c'est un peu poil à gratter [les réglementations en général]. Je connais les besoins qu'on a dans l'industrie d'avoir des normes etc. pour notre sécurité, donc voilà... Quand le SPPPI, quand la DRIRE, quand la DDE arrive avec ces nouveaux trucs... ça va quoi...”

Pour certains élus interrogés, si l'État joue son rôle de prescripteur dans le domaine des risques industriels en imposant aux acteurs locaux la création de structures locales d'information qu'ils doivent animer, il ne leur donne pas les moyens financiers de mettre en œuvre localement ces politiques de prévention des risques. Cela diminuerait alors considérablement la portée de ces dispositifs, comme le souligne cet élu parlant de la CLI :

“ Il y a de bonnes intentions mais dans les faits on ne fait quand même pas grand-chose pour mettre ça en application. [...] Maintenant pour que ce décret d'application soit suivi d'effets, il suffit que l'État dise : « voilà ce que je donne aux CLI, financièrement ». [...] Donc de pouvoir permettre aux gens de travailler correctement. Mais si vous ne donnez pas les moyens aux gens, il faut s'attendre à ce que rapidement, vu la responsabilité qu'on leur donnera, les gens vont dire « nous on refuse » [...] Si on ne nous dit pas sur quoi on peut compter pour fonctionner, ça veut dire qu'à chaque fois il faut aller pleurer. Ça veut dire qu'on n'est pas dans une réelle gouvernance, on n'est pas dans une réelle transparence, et pourtant on sait mettre en avant notre responsabilité. Ça, ce n'est pas possible. Ça ne peut pas fonctionner.

Pour d'autres, les relations avec les services de l'État autour de questions épineuses comme celles des périmètres des *Plans de prévention des risques technologiques* (PPRT), ne sont pas perçues comme des rapports de force mais plutôt comme l'objet de négociations et de discussions « en bonne intelligence ».

“ L'État c'est son rôle de fixer les règles du jeu, bien sûr il faut les respecter, de toute façon je n'ai pas d'autres possibilités, je suis bien obligé de le faire, bon après il y a aussi une façon d'appliquer les lois d'une manière intelligente.

J'ai déjà fait une petite approche [sur les PPRT] puisque j'ai eu l'occasion d'avoir une réunion avec la DRIRE, avec le sous-préfet justement sur cette situation donc, apparemment il y aurait une possibilité en fait, je pense que la DRIRE et les services de l'État vont chercher aussi à prendre en compte les besoins de la commune et donc on va essayer de trouver un bon dialogue, un bon équilibre.

Concernant, cette fois ci, **les animateurs du SPPPI**, les élus semblent entretenir des rapports très cordiaux : [Parlant d'un animateur du SPPPI] « Il me comprend, il me comprend, tout ça, c'est des copains ». Un autre mentionne : « Ce sont des gens charmants et très bien ». Ce rapport

de connivence peut également s'observer au cours des réunions du SPPPI. Les représentants des collectivités prennent souvent place près des animateurs du SPPPI ou des représentants de la DRIRE, n'hésitant pas à chuchoter ensemble des commentaires lorsque des remarques critiques sont émises par des représentants associatifs. À cette occasion, ils n'hésitent pas non plus à prendre la parole pour soutenir le travail effectué au sein du SPPPI et souligner son bon fonctionnement.

Par exemple, lors de la réunion de la commission *Air, odeurs et bruit* du SPPPI du 23 juin 2009, l'un des représentants associatifs se plaint d'avoir reçu les documents préparatoires à la réunion la veille au soir, ce qui ne laisse pas un délai de préparation raisonnable, compte tenu du volume et de l'importance des informations contenues dans le dossier. Il demande à ce que le débat soit reporté à une réunion ultérieure. Il ajoute que ces délais trop courts pour la prise de connaissance des documents préparatoires sont une constante dans le fonctionnement de la commission. L' élu président de séance répond favorablement au report du débat sollicité. Il ajoute qu'il souhaiterait savoir si le même soin est apporté à la préparation des séances dans d'autres SPPPI. En soutien, un représentant d'une mairie intervient pour indiquer qu'il a assisté récemment à une présentation des travaux menés par le SPPPI du Littoral à Paris et que ceux-ci ont été considérés comme exemplaires.

Le phénomène d'interconnaissance qui se manifeste entre les élus et les animateurs des structures de concertation se retrouve manifestement entre les élus eux-mêmes. Certains parlent même collectivement pour le groupe des élus, même si celui-ci n'est pas tout à fait unanime dans les avis émis :

“ *Donc voilà donc bon les élus, en tout cas certains d'entre eux, parce que là il n'y a pas non plus l'unanimité, en tout cas moi j'ai été amené au niveau du débat national à prononcer l'avis de la Communauté urbaine.*

D'autres n'hésitent pas à rappeler leur appartenance politique commune avec le maire de la ville centre de l'agglomération, lui-même président de la Communauté urbaine. Cette position s'impose comme un référentiel dans la conduite des politiques publiques locales de l'agglomération. Ainsi les élus des « petites » communes périphériques s'y réfèrent. Leurs positions et leurs décisions d' élu se rangent à celles du président de la CUD.

“ *D'autres élus : Moi je suis maire, politiquement je suis avec Michel Delebarre...
Moi je me situe comme le président Delebarre, c'est lui d'ailleurs qui était un des premiers au début des années 1990 à donner une ligne, dire bon concilier développement économique avec qualité de l'environnement.*

Il faut rappeler que le monde des élus est extrêmement hiérarchisé. Le maire de petite commune et le « grand maire » agissent de diverses manières en fonction de leur appartenance institutionnelle, de la nature de leurs ressources, ou encore de leur rapport au parti. Comme le rappelle [Lefebvre 2007], « tous les élus ne se valent pas ». Ici le « grand élu » a tout loisir d'être absent puisque les décisions importantes sont prises dans d'autres scènes plus institutionnalisées, tandis que les « petits maires » participent aux réunions parfois pour y chercher de l'information.

Enfin, lorsqu'ils s'expriment sur le rôle des **associations** dans les structures de concertation, les élus légitiment la position critique des associations. **Les associations semblent donc pour eux critiques, mais nécessaires, surtout lorsqu'elles sont « raisonnables » :**

“ *Ce sont des gens intelligents qui sont exigeants et en même temps qui savent aussi prendre en considération [les contraintes des industriels] [...] [Parlant d'un président d'association locale] Il sait ce qu'il dit... il travaille, c'est quelqu'un de sensé, il sait qu'il faut de l'industrie, pour travailler.*

La spécificité du regard porté aux associations réside sans doute dans les attentes formulées quant à ce partenaire. À la maîtrise technique des exploitants et des représentants de la DRIRE, on attend en retour du représentant associatif qu'il fasse preuve d'une capacité à prendre part au débat, c'est-à-dire qu'il sache tenir son rôle d'agitateur tout en adoptant une position sensée et modérée, formulant des remarques argumentées sur les dossiers mis à l'ordre du jour.

“ *J'apprends des choses venant à des moments des associations de défense de l'environnement, parce qu'on a des gens très compétents dans le coin hein, les représentants associatifs sont des gens qui étudient leurs dossiers, donc quelquefois on peut apprendre des choses [...].*

C'est à ces attentes que semblent bien répondre ceux qui se conforment au « moule » de la concertation, comme un représentant associatif reconnu pour sa capacité à dire ce qu'il pense en douceur :

“ *Il n'est pas conflictuel. C'est-à-dire que dans n'importe quelle intervention, même si c'est la plus difficile, la plus dure, de la matinée ou de la réunion, quand il le dit il n'attaque pas la personne. C'est-à-dire qu'en face de lui un exploitant, ce n'est pas un ennemi. Donc c'est vrai qu'il est assez apaisant. C'est-à-dire qu'il dit ce qu'il a à dire, quelquefois ses propos sont plus durs ou plus difficiles à gérer pour l'exploitant, mais il y a ce respect où tout le monde l'écoute parce qu'il a une voix où il ne vous agresse pas. Donc il critique les décisions pas les personnes.*

Pourtant, certains élus semblent se méfier des associations, ne pas vouloir afficher avec elles trop de proximité et même les tenir à distance. Cela pourrait s'expliquer par une sorte de jeu concurrentiel. Les associations s'attribueraient trop de victoires dans les mesures mises en œuvre et nieraient ainsi l'initiative de l'élu :

“ *Les associations jouent un rôle important d'agitateurs dans le bon sens du terme, hein donc pour faire avancer les choses, voilà, mais enfin je pense qu'ils aiment bien se donner... je dirais le mérite de beaucoup de choses, donc je serais un petit peu plus nuancé parce que les associations ont certainement pris le relais d'un certain nombre de plaintes portées par les populations ainsi que moi-même entre autres.*

Enfin, les associations ne sont pas toujours du point de vue des élus un relais d'information efficace car elles biaiserait l'information et les messages diffusés :

“ *L'enquêteur : Est-ce qu'elles peuvent aussi être un relais justement pour informer la population ?*
L'élu : Oui bien sûr, elles le font, elles le font, en même temps si vous voulez, là c'est déjà plus délicat parce que les associations la plupart du temps ont un parti pris quoi, que je respecte, en même temps si on veut donner l'information, il faut que ce soit une information objective qui permette aux gens de se faire leur propre idée, donc pas faire du prosélytisme, faire de l'information voilà, c'est ce souci là qui m'anime, moi si vous voulez je peux avoir mon opinion, mais en même temps le souci, c'est de faire en sorte qu'il y ait une information qui soit honnête, objective, transparente.

4.3.3 L'élu entre choix délicats et présence en filigrane

Le rapport des élus à la démocratie participative a déjà été étudié dans différentes scènes participatives. Il a été montré que **les élus préfèrent en général les procédures informelles qu'ils peuvent contrôler à des dispositifs de concertation organisés et structurés où leur marge de manœuvre est plus réduite** [Rui 2004]. Ainsi, **la présence assez rare des élus** au sein des structures de concertation étudiées s'inscrit dans cette tendance. Les interviewés ont généralement mentionné l'absence des élus dans les structures de concertation étudiées. Différents élus interrogés s'accordent à reconnaître leur faible participation à ces dispositifs :

“ *Je vais être particulièrement dur avec les élus mais j'en suis un, ben on s'aperçoit que ceux qui sont le moins présents sont les élus.*

Cela s'expliquerait d'abord par le fait que les différentes structures entraînent une multiplication des réunions auxquelles devraient participer les élus, ce qui serait impossible à gérer compte tenu de toutes les autres obligations qui s'imposent à eux :

“ *Les élus sont mangés avec toutes les sauces et que faire partie de tout, ils sont nommés, et on leur demande d'aller dans tellement de choses que ben c'est plus possible, il y a une forme de désaffection, ça veut pas dire une forme de désintérêt, pas du tout, mais la présence n'est pas forcément systématique à toutes ces réunions. Et paradoxalement, alors qu'on va dire, de façon mal intentionnée, et je le dis et pas sous forme d'humour, « oui mais ils sont pourtant payés pour ça les élus ». En fait ils ont une indemnité, selon leur représentativité.*

“ *Moi je suis un maire disponible, à temps plein, je ne travaille pas à côté, j'ai décidé de faire ça comme ça, les gens peuvent me voir et à aucun moment je n'ai l'impression de remettre ma légitimité en cause, franchement, c'est... Et la critique de la chaise vide c'est qu'on a tellement de réunions qu'on choisit.*

“ Il n’y a pas de retrait des élus. Je pense qu’on demande trop aux élus, par rapport aux règles de fonctionnement du système électif en France.

L’agenda très chargé des élus les rend indisponibles pour assister aux nombreuses réunions de concertation. Ils délèguent l’étude des dossiers à leur personnel technique ou à leurs adjoints, et les envoient les représenter :

“ Ben c’est vrai qu’il y en a beaucoup [des réunions], moi je suis dans une petite commune c’est plus facile, mais enfin ils se débrouillent, ils envoient un conseiller, le conseiller après sa réunion il doit faire un rapport... Maintenant c’est vrai je me suis rendu compte, le maire de Dunkerque il était pas au courant...

“ L’ élu : Des fois j’ai du mal à m’y rendre parce que l’agenda d’un maire prend parfois plus de temps.
L’enquêteur : Vous pensez que vous avez assez de temps pour travailler ces dossiers ?

L’ élu : Non pas assez. Mais j’ai quelqu’un qui travaille pour moi.

Mais il y a aussi une autre raison mentionnée à l’absence des élus, **le manque d’intérêt que représentent des réunions où ne se prend aucune décision** :

“ Le CLIC c’est une chambre d’enregistrement, où de toute façon ça ne changera pas grand-chose, si j’ai une autre réunion en même temps où là j’ai un intérêt à y être, je vais choisir l’autre réunion par rapport au CLIC.

En revanche la complexité des dossiers qui constitue aux yeux des représentants associatifs une des explications possibles au retrait des élus, ne semble pas une vraie raison :

“ Je dirais à l’inverse un élu a un mandat issu d’une élection pour s’intéresser à toute la vie de la société, après ce n’est pas un expert en tout. Donc cet élu, qu’il soit maire, conseiller général ou autre, il n’est pas avocat, il n’est pas écologiste, il n’est pas ingénieur, il n’est pas médecin, il n’est pas instituteur, il n’est pas juriste, par contre il doit s’intéresser à tout et en fonction de ce qu’il reçoit comme préoccupation, ben éventuellement il a la décision de dire je vais faire appel à un juriste, je vais faire appel à un spécialiste, etc., et donc de s’entourer de conseils. Le problème c’est qu’il faut que la structure qu’il représente ait les moyens, et prenne la décision.

C’est finalement la combinaison de ces différentes raisons qui expliquent ce que cet élu va jusqu’à appeler la désertion des élus :

“ La question que je me pose c’est « pourquoi les maires désertent ». Est-ce que c’est volontairement parce qu’ils ont peur d’affronter, parce qu’ils ne savent pas, parce qu’ils n’ont pas les compétences, parce qu’ils n’ont pas les techniciens, parce qu’ils n’ont pas le temps ? Je pense que c’est un peu tout ça.

Ceci dit, l’absence peut être aussi un acte délibéré. L’*exit* est aussi une forme d’action [Hirschman 1995], une forme de contestation, une façon d’éviter la compromission dans une concertation avec laquelle on n’est pas d’accord. Aux dires de cet élu, ce pourrait être également une manière de se désengager et de faire porter la responsabilité sur d’autres en cas de problème :

“ C’est aussi une forme de contestation et de non-acceptation de rentrer dans ce jeu-là. Parce que si vous rentrez dans ce jeu le jour où vous ne contestez pas, le jour où il y aura un pépin, on va dire : « Vous étiez au courant vous êtes venu à toutes les réunions ». Donc, on en vient à dire : « Est-ce qu’il ne vaut pas mieux dire, on n’est pas d’accord on conteste, on ne vient pas, vous ne donnez pas les moyens » ? On donne tous les arguments pour ne pas avoir la responsabilité demain. Et en même temps, ça nous arrange qu’il y en ait d’autres qui peuvent voir leur responsabilité engagée.

Aussi les élus peuvent-ils adopter **des positionnements stratégiques multiples**. Le rapport des élus aux formes de démocratie participative oscille **entre adhésion contrainte et méfiance** [Lefebvre 2007]. L’ élu peut en effet choisir de participer tout en prenant le risque de s’exposer aux critiques. Il peut délibérément préférer désertir et éviter toute forme de concertation. Il peut multiplier les concertations de façade.

Dans certaines conditions, il est sans doute plus confortable pour certains de ne pas s'exposer et, tout en assistant aux réunions de concertation, de ne pas prendre parti au sein de ces structures pour se tenir au-dessus de la mêlée. « *Les élus peuvent stratégiquement adopter une posture de participation minimale ou d'écoute, conscients que la décision ne se joue pas dans le débat mais dans des espaces de négociation plus confinés* » [Lefebvre 2007]. C'est ce que traduisent les propos de cet élu :

“ *J'aurais tendance à dire que je me situe en dehors de la mêlée parce qu'on a toujours le même type de discours quoi.*

Les concertations peuvent mettre en avant différentes figures d'élus. À cette occasion, l'élu peut également jouer sur différents registres identitaires, passant alternativement de son statut de représentant légitime de la population à celui de citoyen ordinaire [Lefebvre 2007]. Comme l'a montré S. Rui sur les procédures de débat public [Rui 2004], les élus peuvent se considérer comme l'**élu « passeur-traducteur »**, l'**élu « bloqueur-opposant »**, ou encore l'**élu « animateur de la pluralité »**. C'est dans cette dernière catégorie que se place cet élu, président de commission dans une structure de concertation, qui se donne un rôle de « facilitateur » du débat :

“ *En ce qui me concerne, évidemment, j'essaie de faire comme chacun, j'essaie de comprendre les dossiers, je ne suis spécialiste en rien, je suis un citoyen qui essaie de comprendre et qui cherche avec tous les gens de bonne volonté à faire avancer les choses tout simplement, voilà, à partir d'une situation donnée.*

On notera ainsi les enjeux que représente la **démocratie participative** pour un élu et la méfiance que les élus ressentent à son égard. **La démocratie participative ne relève pas chez les élus d'un acte de foi démocratique mais bien plus d'une stratégie corporatiste visant à restaurer la confiance**, comme l'illustrent les propos de ce président de commission, maire lors d'un précédent mandat :

“ *Les élus revendiquent leur légitimité de démocratie représentative. Et donc disent « j'ai été élu donc j'ai un mandat ». Et bien souvent ils se font élire en disant : « Ne vous inquiétez pas. Si je suis élu, à chaque fois que je vais mettre en place quelque chose, je vous contacterai ». Donc pour se faire élire, ils disent l'inverse de ce qu'ils disent une fois qu'ils sont élus. Et quand ils sont élus, ben si effectivement ils étaient respectueux de ce qu'à 98% ils ont dit durant leur campagne, ils devraient accepter le débat avec les associations. Voire même à la population. Voire même de faire des référendums, Vous en connaissez beaucoup des municipalités qui ont fait des référendums, et des consultations systématiques ?*

Les propos des élus mettent en exergue la **difficulté des choix et des arbitrages que les élus ont à opérer** face à la nécessité de permettre sur leur territoire à la fois le développement industriel pourvoyeur d'emplois et la protection des populations face aux risques industriels. Un exemple nous est donné à travers la définition du périmètre du PPRT et les enjeux qu'elle suscite :

“ *Un périmètre de risques a été défini qui nous pose quelque part un tas de problèmes dans la mesure où on a des difficultés par rapport à notre développement.*

Pour cet élu, il s'agit de maintenir l'existence des services et de poursuivre le développement communal :

“ *Nous sommes une commune qui a une superficie très petite, en superficie c'est la plus petite dans le nombre d'habitants et notre souci c'est de faire en sorte que nous puissions continuer à faire un peu de rénovations urbaines, pour renouveler d'abord notre habitat qui est souvent ancien et pour aussi renouveler la population, pour préserver l'avenir, parce que nous sommes ici comme dans le Dunkerquois en général au sein de la communauté urbaine, confrontés à une baisse de population malgré l'augmentation des logements, et donc notre souci c'est de garder un certain niveau de population sinon je pense qu'on risque d'avoir des problèmes au niveau des dotations, au niveau des services qui sont pas déjà nombreux ici et donc voilà, c'est aussi le développement qui aujourd'hui est confronté à un problème de périmètre de risques. Alors nous, nous avons fait acheter un certain nombre de terrains par la communauté urbaine, libérés par des privés, où nous entendons*

faire des petits lotissements, des choses quand même très limitées mais j'ai toujours la crainte que les services de l'État, par souci de... de précaution excessive, nous obligent à renoncer à certains projets, ce qui serait je crois très très préjudiciable pour cette commune, quoi.

Dans ces conditions, l'élaboration d'un PPRT et le périmètre de protection qu'il définit apparaissent pour cet élu comme une lourde contrainte, même si le souhait d'assurer la sécurité des populations lui semble une nécessité :

“ *Le PPRT, c'est des contraintes, des obligations pour assumer, assurer la sécurité des populations donc je crois que quelque part tout le monde a en tête Toulouse, d'ailleurs les PPRT viennent de là, donc bon on ne peut pas être contre le souci d'une plus grande sécurité des populations. Je crois que je partage ces soucis, mais maintenant il faut qu'on fasse quelque chose avec intelligence.*

C'est tout l'enjeu des négociations et des arbitrages à opérer entre collectivités et services de l'État dans le cadre de l'élaboration de ces périmètres, pour lequel, comme le souligne un élu, « la marge est parfois étroite » :

“ *Tout ce qui va dans le sens d'une amélioration de la sécurité des gens ou d'une meilleure prévention ça va dans le bon sens quoi, bon sauf, et c'est là que si vous voulez je suis un peu partagé dans la mesure où effectivement, ça va impacter un territoire et ça risque, si c'est appliqué d'une manière brutale et sans attention particulière, ça va faire d'autres effets qui sont néfastes, voilà. Moi je crois que si on n'arrive pas ici à avoir un minimum de constructions pour maintenir un certain niveau de population, on condamne une commune.*

Par ailleurs, ces choix sont particulièrement délicats parce qu'ils s'accompagnent d'une prise de risques sur le plan politique. Certains sujets comme celui de l'impact sanitaire de la pollution industrielle apparaissent pour cet élu comme des sujets trop délicats à aborder avec la population :

“ *Politiquement, on n'était peut-être pas prêt, voilà ce que je veux dire, on n'était peut-être pas prêt politiquement à assumer.*

Rappelons également que pour les élus, le marketing territorial et les enjeux en termes d'images véhiculées par le territoire ont leur importance dans la manière de donner des informations et de communiquer sur les risques :

“ *On apparaît ainsi comme un lieu pestiféré où on a tous les maux du monde, alors que dans d'autres endroits où peut-être la situation est encore plus forte, on n'en parle pas, donc en même temps il y avait ce souci d'image.*

D'une manière générale, **les choix et les prises de position politiques semblent donc tendre vers un arbitrage en faveur de l'industrie, arbitrage justifié par le gain financier et la qualité de vie comme compensations.** Nous avons en effet constaté un relatif consensus des différents acteurs interrogés dans l'enquête quantitative par questionnaire comme dans les entretiens réalisés, sur le nécessaire maintien du développement industriel dans l'agglomération dunkerquoise. Les élus interrogés ont, eux aussi, mis en avant la nécessité de garder les usines pourvoyeuses d'emploi et productrices de richesses pour leur territoire :

“ *Je suis maire, c'est la municipalité, je ne peux pas aller contre la municipalité, et la municipalité, c'est les usines, c'est le pognon. Faut quand même que je fasse attention à ce que je dis. [...] Mais bon, il y a quand même des pressions quand même... ce qui est normal d'ailleurs hein, d'où il vient le pognon ? Si on est carrément contre les usines euh... Il faut quand même y penser... La pollution oui, mais s'il n'y a plus d'usine, il n'y a plus de travail, faut quand même y penser.*

S'ils ont conscience de la nécessité de concilier le développement économique et la protection de l'environnement et des populations, l'arbitrage semble donc opérer en faveur de l'industrie :

“ *Je reviens à la position d'élus, c'est qu'on doit sauvegarder à la fois le développement économique, l'emploi et en même temps avoir une exigence très forte en matière de qualité de la vie et de qualité de l'environnement donc on est dans cette problématique là, pas toujours facile [...]*

« Effectivement ça ne représente pas trop d'emplois [l'implantation d'un nouveau site Seveso sur le Dunkerquois] mais bon aujourd'hui il ne faut pas cracher sur le peu d'emplois. En même temps ça représente au niveau de la taxe professionnelle un élément important qui permet d'améliorer cette agglomération, de la rendre encore plus dynamique et puis d'avoir des retombées.

Les élus locaux s'appuient sur la préoccupation locale concernant l'emploi pour arbitrer en faveur de l'industrie

Certes, le prix à payer du développement industriel peut sembler important au regard des risques et nuisances subis par les populations. Mais **les élus insistent également sur les avantages et les gains que procurent les industries sur leur commune ainsi que sur la qualité de vie dont peuvent bénéficier les habitants de leur commune**. Leurs propos semblent montrer que la compensation est de taille et que cela suffirait à faire taire les éventuelles contestations. Les avantages semblent nombreux, notamment en ce qui concerne les services et l'achat de biens immobiliers :

« Les maisons sont pas chères, les locations, c'est deux fois moins cher qu'ailleurs... on le voit bien, sur le littoral dunkerquois, les gens vivent bien, ils ont tous les services possibles et imaginables, je veux dire qu'il ne faut pas aller très loin pour ne plus trouver les services qu'on a ici.

Les élus fournissent souvent des illustrations très concrètes des services offerts à leur population grâce aux gains perçus par la taxe professionnelle payée par les industries :

« Le port, ça a permis de mettre en place tout un tas de fonds, par exemple un fonds d'aide pour le permis de conduire, le RME [Revenu minimum étudiant], le fonds d'aide à la formation, le fonds d'aide à l'équipement professionnel, c'est des tarifs défiant toute concurrence...

« La TP va à la CUD, et la CUD l'argent qu'elle a, elle le redistribue à toutes les villes [...], nous si on a 2 millions et demi, trois millions, ça représente quand même 15% du budget de la commune : on a un budget de 20 millions et quelques, si on a 3 millions, on est à 15% d'augmentation. Pour une ville comme nous, 15%, même pour n'importe quelle ville, parce que là le vrai chiffre c'est le pourcentage, pour celui qui du jour au lendemain a 15% en plus qui tombe dans sa caisse, c'est des services supplémentaires.

Conscients de leur compétence pour la sécurité des populations face aux risques industriels, les élus se trouvent ainsi face à des arbitrages délicats entre le maintien du développement industriel pourvoyeur d'emplois et de richesses et la prévention des risques pour la protection des populations. Ainsi, cette expérience de la concertation vient confirmer ce qu'avait souligné S. Rui [Rui 2004] : pris dans une double contrainte l' élu participe en filigrane et n'est pas, de ce point de vue, le personnage le plus « dialogique » [Callon et al. 2001] parmi les interlocuteurs présents dans les structures de concertation étudiées.

4.4 La concertation : nécessaire, mais peut mieux faire

Le recours à la concertation tend à s'imposer aujourd'hui comme **un mode de légitimation privilégié de l'action publique**, multipliant par là-même les espaces de la **démocratie délibérative** et contribuant à les diffracter du niveau national (appels permanents à la discussion entre partenaires sociaux, par exemple), voire international (forums sociaux), à un niveau local (conseils de quartier, dispositifs de discussion électronique, de consultations, de débats ou d'enquêtes publiques...).

À cette échelle locale, il peut s'agir de montrer comment une « communauté débattante » (i.e. un groupe d'acteurs fondé sur un désaccord argumenté) est susceptible de se convertir en une « communauté de risque dans laquelle la dimension territorialisée devient prégnante » [Leborgne 2005] par la conscientisation progressive du fait que les acteurs en présence sont soumis à des aléas industriels ou environnementaux similaires, et qu'ils partagent alors un même ensemble de vulnérabilités physiques, économiques et sociales. Il peut donc s'agir d'esquisser les traits d'un processus de **construction des territoires**, définis comme espaces de déploiement des comportements d'acteurs, dont l'objectif commun réside dans la création de ressources spécifiques destinées à répondre aux problèmes posés; les territoires peuvent en effet se concevoir comme des processus en construction permanente, reposant notamment sur des modes de coordination, ou de confrontation, ayant une forte dimension cognitive, et

renvoyant fondamentalement à l'idée que les processus d'interaction autour des projets de territoire constitue en eux-mêmes des ressources [Gumuchian et Pecqueur 2007].

On comprend, dans ces conditions, que les recherches en sciences humaines et sociales interrogent de plus en plus les structures d'information et de concertation sous l'angle des **attentes** qu'elles suscitent chez les acteurs qui y sont impliqués. Force est de constater, dans notre étude, que la gestion territoriale du risque industriel, bien qu'entamée, reste insuffisante, ou, tout au moins, qu'elle suscite encore nombre de critiques, malgré le bien-fondé que la majorité des parties prenantes lui accorde volontiers.

Les critiques de la concertation, en effet, portent globalement sur deux dimensions constitutives de cette construction par les acteurs d'une représentation partagée du territoire « industriel ».

La première critique de la concertation concerne justement le fait que cette concertation n'en soit pas une. L'absence de pouvoir décisionnel, à laquelle s'ajoute divers regrets concernant la maîtrise de la « technologie » participative (traçabilité des débats, question des ordres du jour, temps de parole, impartialité des parties prenantes, turn-over de certains participants, manque de présence des élus, technicité des débats, juxtaposition des points de vue, etc.), réduit le **sentiment d'utilité des acteurs**, et, peut-être, **l'efficacité des débats**.

La seconde critique porte plus fondamentalement sur la faculté des acteurs à réellement prendre en compte les attentes et les marges de manœuvre des autres participants. Cette difficulté se voit particulièrement dans **l'opposition des registres de valeur et de discours entre les industriels et les militants environnementalistes**. Entre ces deux types d'acteurs, semblent naviguer les animateurs des débats, les élus, ou les cadres de la fonction publique territoriale spécialistes des questions industrielles, qui insistent en effet sur la nécessité d'écouter et d'entendre des discours qu'ils trouvent parfois préconstruits mais nécessaires en vue de trouver des compromis. Ainsi des dichotomies assez structurantes (aux industriels et aux experts les rationalités scientifiques et économiques; aux associations l'émotion et le sentiment; aux industriels « l'impureté » des installations; aux associations la pureté des intentions) peuvent-elles être paralysantes et potentiellement décourageantes pour des acteurs qui, somme toute, peuvent penser que les vraies décisions se négocient ailleurs.

Les instances de concertation permettent aux acteurs de mieux se connaître et de développer des relations d'estime (sinon de confiance) réciproques

Néanmoins, et c'est tout l'intérêt paradoxal de ces structures de concertation, des espoirs, des « petites victoires » pour les associations, le sentiment pour certains industriels de mieux comprendre leur voisinage et d'améliorer leur image, des raisons de penser que la concertation mérite d'être menée et entretenue sont apparus dans nos entretiens, comme envers symétrique des critiques qui lui était consacrée. **Les dichotomies idéologiques** entre les deux acteurs phares de la concertation — les militants associatifs et les représentants d'exploitants — **deviendraient finalement fonctionnelles**, dans le sens où elles permettraient aux acteurs de mieux se connaître et de développer des relations, sinon de confiance, de respect ou d'estime réciproques. Les associations reconnaîtraient ainsi aux industriels leurs savoirs professionnels et leurs contraintes économiques; les industriels reconnaissant quant à eux aux associations leur connaissance des « dossiers ».

Le **faible engagement** des habitants « ordinaires », dont la posture est marquée par une « **adaptation pragmatique** » au risque pour reprendre l'expression de Giddens, et, plus largement, le faible intérêt qu'ils portent concrètement aux questions de maîtrise du risque industriel, posent, dans ce schéma, question par rapport aux idées de « **contrat social** » ou de démocratisation des problématiques de sécurité industrielle que posent à sa manière le développement des concertations comme mode d'action publique. La posture ambiguë des syndicalistes, et, surtout, des élus, garants de la sécurité de leur population, se comprend dès lors d'autant mieux. Placés dans une sorte d'injonction contradictoire — maintenir voire développer l'emploi tout en étant exigeant en matière de sécurité industrielle vis-à-vis des exploitants ce qui suppose des investissements coûteux — les élus (et les syndicalistes) tendent à reporter leur confiance sur les industriels, aux premières loges du processus de production, et les experts, dont les compétences techniques reconnues sont socialement légitimes.

Conclusions

Pour définir une approche territoriale de la gestion du risque industriel, il convient de tenir compte du fait que le territoire doit être appréhendé comme une réalité spatiale, ayant à ce titre une certaine influence sur les perceptions individuelles. Nous avons vu, en effet, que le sentiment d'exposition au risque industriel sur notre terrain d'enquête, le Dunkerquois, était relativement homogène, c'est-à-dire faiblement différencié selon la classe sociale, l'âge ou le genre. Ce sentiment d'exposition se révèle en outre, et assez logiquement, relativement fort sur ce territoire où quatorze sites industriels classés Seveso seuil haut coexistent aux portes de la ville. C'est dire que les habitants ont conscience du risque qui les entoure et que **cette conscience d'habiter dans un territoire à risque constitue une dimension essentielle de ce territoire**, le territoire étant en effet une réalité objective mais aussi un objet pensé, perçu, vécu, ressenti.

Le territoire est aussi une réalité en mouvement. À ce titre, envisager le territoire comme une construction sociale dans laquelle le rapport au futur, l'élaboration d'un projet, constitue l'élément décisif d'une action collective, nécessite d'**intégrer à la réflexion sur la maîtrise des risques industriels la manière dont les habitants perçoivent leur environnement**. C'est à cette tâche que cette étude a souhaité contribuer en exposant quelques aspects du rapport, complexe, des Dunkerquois à leur territoire.

En effet, les Dunkerquois ne forment pas un tout homogène. Entre l'habitant « ordinaire » et le militant d'une association de protection de l'environnement, en passant par le riverain qui se mobilise à l'occasion, l' élu recherchant le meilleur moyen de concilier développement industriel et amélioration de la qualité de vie, l'ouvrier et le syndicaliste soucieux de sécurité et de la bonne marche économique de son employeur, l'ingénieur de la DREAL vérifiant si les engagements pris par les industriels sont bien tenus, **plusieurs regards coexistent** sur un objet, **le risque industriel**, qui s'intègre peu à peu dans le débat public à travers notamment le développement de structures de concertation.

Le rapport des Dunkerquois au risque industriel — au risque d'accident comme au risque chronique comme la pollution de l'air ou le traitement des déchets — s'avère d'autant moins homogène que coexistent, chez la plupart des habitants, l'opinion que les entreprises à risque sont nuisibles à l'environnement et présentent une probabilité d'accident, et l'opinion selon laquelle elles sont nécessaires à l'économie locale, à l'emploi et donc au revenu des ménages. De plus, la conscience du risque peut s'accompagner chez certains habitants d'une réponse psychologique particulière, une mise à distance, un déni, ou, à tout le moins, une relativisation du risque, visible dans l'oubli (ou la non-mise en mémoire) des incidents mineurs se produisant sur l'agglomération, ou, de manière plus subtile encore, dans leur perception du risque dans l'espace. Nous avons en effet constaté que les habitants avaient tendance à considérer, quelle que soit leur zone d'habitation, qu'ils n'habitaient pas dans la zone la plus dangereuse de l'agglomération, et, autre illustration de l'euphémisation du risque, que les habitants vivant au plus près des usines se déclaraient moins souvent « exposés » que les habitants vivant quelques kilomètres plus loin.

Ces éléments suggèrent toute la complexité du rapport des Dunkerquois au risque industriel. Néanmoins, afin d'apporter ici un éclairage synthétique sur nos résultats, quelques points méritent d'être résumés :

- ▷ Le territoire dunkerquois est engagé dans un projet de territoire visant à concilier maintien des industries, développement économique, et amélioration de la qualité environnementale.

- ▷ Ce projet de territoire s'illustre par la mise en place de structures ou de réseaux visant à mutualiser les ressources et compétences des acteurs sociaux et/ou économiques impliqués dans la réduction des risques, le développement économique et/ou la protection de l'environnement.
- ▷ Dans la hiérarchie des sources d'inquiétude des Dunkerquois, la peur d'un accident nucléaire ou d'un accident industriel majeur est largement supérieure à la moyenne des Français (14,9% des Dunkerquois contre 3,8% des Français citent le risque nucléaire comme inquiétude n°1 par exemple). Ce constat peut s'interpréter comme un impact des spécificités locales sur la hiérarchisation des risques.
- ▷ 74% des Dunkerquois se déclarent « plutôt exposés » ou « très exposés » au risque industriel.
- ▷ Les individus se déclarant les plus exposés s'inquiètent davantage des risques technologiques majeurs que des risques environnementaux ou chroniques ; c'est l'inverse pour les individus se déclarant les moins exposés.
- ▷ Le sentiment d'exposition au risque est globalement homogène sur tout le territoire et très peu différencié socialement.
- ▷ Les habitants différencient perception d'une pollution et perception d'un risque possible ; la pollution est davantage perçue comme une nuisance que comme le signe d'un potentiel incident.
- ▷ La mauvaise qualité de l'air est perçue comme principal problème environnemental du Dunkerquois, devant la gestion des déchets industriels.
- ▷ 75% des Dunkerquois jugent la qualité de l'air sur le territoire « plutôt mauvaise » ou « très mauvaise ».
- ▷ 84% des Dunkerquois se déclarent « un peu gênés », « plutôt gênés », ou « très gênés » par la pollution de l'air.
- ▷ 87% des Dunkerquois estiment que les industries représentent la principale source de pollution dans le Dunkerquois.
- ▷ La pollution de l'air est surtout perçue à la présence d'odeurs, de dépôts de poussière, et de panaches de fumée. 46% des Dunkerquois estiment que la pollution de l'air les oblige à nettoyer plus souvent leur logement.
- ▷ Si les Dunkerquois déclarent leur environnement pollué quand on leur demande leur avis sur la question, ils ne choisissent pas majoritairement cet adjectif pour le décrire spontanément. On trouve le même phénomène pour le sentiment d'exposition au risque industriel : seuls 8% des personnes interrogées choisissent « dangereux du fait des usines » dans une liste de 24 propositions. 60% ont choisi l'adjectif « agréable ».
- ▷ « C'est pire ailleurs » : les habitants citant leur propre zone de résidence comme principale zone à risque sont moins nombreux que ceux citant une autre zone de l'agglomération, quelle que soit la zone géographique.
- ▷ Les habitants situés « en deuxième ligne » par rapport aux sites des usines Seveso ont tendance à se déclarer plus exposés au risque industriel que les habitants situés « en première ligne ».
- ▷ La conscience du risque ne joue pas sur les mobilités spatiales : 85% des habitants ne modifient pas leur trajet à cause du risque d'accident industriel.
- ▷ La représentation qu'ont les habitants des usines se partage de manière quasiment égale entre une représentation négative (elles sont dangereuses et nuisibles) et une représentation positive ou de nécessité (elles sont sources d'emploi et indispensables à l'économie).
- ▷ 94% des Dunkerquois n'ont jamais signalé de pollution industrielle qu'ils auraient estimée anormale.
- ▷ 25% des Dunkerquois ne savent pas comment ils seraient avertis en cas d'accident industriel majeur.
- ▷ Plus de 90% des Dunkerquois ne connaissent pas la signification des coups de sirène annonçant tel ou tel type d'accident industriel majeur.
- ▷ 44% des Dunkerquois ne connaissent aucune consigne de sécurité en cas d'accident industriel majeur ; 4% en connaissent plus de trois.

- ▷ 50% des habitants ayant des enfants dans leur foyer iraient quand même chercher leurs enfants à l'école en cas d'alerte.
- ▷ Les habitants tendent à reporter la prévention et la gestion des risques aux acteurs et institutions en ayant la responsabilité.
- ▷ 67% des habitants font confiance aux scientifiques et aux experts, 75% aux associations environnementalistes, 77% à leur mairie, 96% aux pompiers.
- ▷ 68% des habitants ne font pas confiance aux industriels pour prévenir le risque industriel.
- ▷ 54% des Dunkerquois jugent les mesures de prévention mises en place par les industriels insuffisantes.
- ▷ 50% des Dunkerquois ne se souviennent pas avoir déjà été informés sur les risques industriels.
- ▷ 75% des Dunkerquois ne se souviennent pas avoir déjà été informés sur les risques industriels par les industriels.
- ▷ 75% des Dunkerquois aimeraient recevoir de la documentation sur les risques industriels tous les six mois ou tous les ans.
- ▷ Les spécialistes ou acteurs impliqués dans les concertations autour des risques et/ou des pollutions industrielles plaident en faveur d'une information de fond, régulière, notamment via l'Éducation nationale.
- ▷ Ces mêmes acteurs reconnaissent aussi la difficulté de « traduire » une information souvent technique vers des populations non formées.
- ▷ Les structures de concertation dédiées aux questions de prévention et de gestion du risque industriel sont peu connues des Dunkerquois; 85% ne connaissent pas le SPPPI; 49% ne connaissent pas la DRIRE (DREAL); ces institutions inspirent néanmoins majoritairement confiance lorsqu'elles sont connues.
- ▷ Les structures de concertation présentes sur le territoire (SPPPI, CLI nucléaire de Grave-lines, CLIC de Dunkerque) sont diversement critiquées pour, notamment, leur manque de moyens, leur absence de pouvoir décisionnel, et l'impression que s'y déploie une juxtaposition de points de vue empêchant de produire une réelle concertation.
- ▷ Ces structures sont néanmoins appréciées pour l'échange d'informations et l'apprentissage réciproque des divers points de vue et façons de penser des parties prenantes qu'elles permettent.

Pour répondre à la question initialement posée au démarrage de ce programme de recherche, c'est-à-dire celle de la définition d'une approche territoriale de la gestion du risque, nous pouvons mettre en avant trois dimensions essentielles de cette approche : les temporalités des acteurs, le caractère socialement construit de la notion de risque industriel, et la question de la démocratisation de la gestion des risques industriels.

5.1 Vers une compréhension des temporalités des acteurs

Notre recherche a mis en évidence en effet **la nécessité de bien distinguer l'identification des perceptions individuelles du risque – pour lesquelles la dimension spatiale paraît essentielle – du travail cognitif collectif qui se met en place dans le cadre des structures de concertation, pour lequel c'est alors la dimension temporelle qui paraît centrale.** Si l'analyse des questionnaires fait clairement ressortir l'importance du rapport de chacun à l'espace dans la constitution d'une perception individuelle du risque, il ressort au contraire de l'enquête par entretiens que les enjeux de la constitution de connaissances partagées, fondement d'une approche collective et territoriale de la gestion des risques industriels sont clairement associés à la dimension temporelle de la gestion du risque. Notre recherche montre que l'on peut saisir cette importance de la dimension temporelle à plusieurs niveaux.

En premier lieu, il faut insister sur le rôle essentiel de l'engagement des acteurs dans la dynamique de constitution d'un projet territorial. Ce qui ressort ici c'est alors l'importance de la projection dans le futur et de la prise en compte du temps long, c'est-à-dire de la capacité des acteurs à se projeter ensemble dans une perspective de développement partagé. Dans l'exemple du territoire dunkerquois, nous avons souligné que l'évolution vers une gestion collective et territoriale du risque industriel s'inscrivait dans le cadre d'un projet de territoire formulé au

début des années 1990 et destiné à concilier le développement industriel et l'amélioration de la qualité de l'environnement. On peut considérer que ce projet de territoire constitue la première pierre vers une gestion territoriale du risque industriel, en tant qu'il trace les perspectives d'un « à venir » commun à l'ensemble des acteurs du territoire.

Il ne s'agit pas simplement d'évaluer l'impact présent des dommages prévisibles, mais aussi d'en apprécier les conséquences futures (parfois irréversibles)

En second lieu, notre recherche montre que c'est également cette question du temps long et d'un « à venir commun » qui apparaît au cœur des débats entre les acteurs au sein des instances de concertation sur la question d'une gestion territoriale et collective du risque industriel. Cette question semble en effet centrale dans le débat sur l'opposition des rationalités et des systèmes de valeurs en vigueur, en particulier entre industriels et militants environnementalistes. Les termes des conflits font ainsi souvent ressortir le constat qu'il ne s'agit pas simplement d'évaluer l'impact présent des dommages prévisibles, mais également, et peut être surtout, d'en apprécier les conséquences futures, souvent pour en souligner le caractère irréversible et en déduire pour

le présent les principes d'une action préventive.

Nous retrouvons ainsi l'idée, chère au sociologue et philosophe Ulrich Beck, que la prise en compte du temps est au cœur de la construction collective d'une gestion des risques :

“ Dans la société du risque, le passé perd sa fonction déterminante pour le présent. C'est l'avenir qui vient s'y substituer, et c'est alors quelque chose d'inexistant, de construit, de fictif, qui devient la « cause » de l'expérience et de l'action présentes. Aujourd'hui nous devenons actifs pour éviter, atténuer, prévenir les problèmes ou les crises de demain ou d'après-demain, ou justement pour ne rien faire de tout cela. [Beck 2001, p. 61]

Selon certains représentants d'exploitants, les problèmes de compréhension et de communication qu'ils rencontrent avec les militants associatifs proviendraient d'un problème de temporalité : les associatifs seraient impatients, réclameraient « tout, tout de suite », voudraient que des mesures de réduction des nuisances ou des mesures pour la prévention des risques soient mises en œuvre plus rapidement, ne verraient pas les efforts réalisés par les industriels sur le temps long. À ce reproche d'être « dans le court terme », les associations rappellent d'une part qu'elles sont présentes depuis longtemps sur le territoire, à la différence des cadres de l'industrie qui peuvent être soumis à un turn-over fréquent, et d'autre part qu'elles envisagent le temps long en ce qui concerne les impacts sanitaires des pollutions industrielles.

En d'autres termes, il faut précisément faire la distinction entre la référence au temps long de l'impact sanitaire et la demande de changements rapides. Dans le premier cas, la référence au temps long signifie que la population souligne dans les réunions du SPPPI que la pollution est ancienne et qu'elle produit donc des effets depuis longtemps, ceux-ci s'accumulant dans le corps humain notamment : il s'agit d'une réponse aux arguments des entreprises signalant que les actions menées depuis quelque temps améliorent les choses. À l'inverse, lorsque l'on a les yeux tournés vers l'avenir, en effet, les riverains peuvent être amenés à réclamer des changements significatifs à court terme, tandis que les entreprises valorisent au contraire la nécessité de s'inscrire dans le temps long des effets nécessairement étalés dans le temps des actions menées.

À bien des égards, il semble que les difficultés constatées pour faire émerger une action collective et territoriale dans la gestion des risques industriels tiennent pour une bonne part à cette mésentente entre les principaux acteurs sur la signification à donner à ce temps long. Ce désaccord renvoie également aux conflits sur les valeurs se manifestant au sein des instances de concertation, et aux difficultés de communication entre les acteurs qui en résultent, dans le cadre de ce que nous avons appelé la construction sociale du risque.

Sur cette question des temporalités, enfin, il peut être intéressant d'essayer de croiser dimensions spatiales et temporelles, et poser la question de l'ampleur du risque et de l'échelle de vulnérabilité. On pourrait, par exemple, trouver un lien assez net entre échelle spatiale et temporelle si l'on envisage que la période de retour d'un risque majeur est plus grande et son échelle spatiale aussi, au contraire des cycles plus courts, impliquant des dangers plus faibles et des périmètres plus étroits. Cette différence d'échelle se retrouverait dans la mise en place des responsabilités. Les acteurs de gestion d'échelle locale gèreraient les risques les moins importants, et les acteurs d'échelle nationale ou internationale prendraient en charge la gestion des risques majeurs.

5.2 Le risque industriel comme construction sociale et objet scientifique

Une deuxième piste de réflexion porte sur la notion même de « risque industriel ». On peut noter en effet, avec le sociologue D. Le Breton [Le Breton 1995], **un glissement du sens du terme « risque » de la référence à une probabilité à celle d'une menace ou d'un danger**, symptôme selon lui d'une société soucieuse de prévention et de sécurité. Cette notion de risque est, selon lui, socialement construite :

“ À tout instant la société négocie sa relation au risque et à la sécurité à travers des actions politiques, législatives, sociales, associatives, caritatives, personnelles, etc. [...] Les craintes ne sont pas les mêmes d'une culture, d'une classe sociale ou d'une époque à l'autre [...] Chaque condition sociale ou culturelle, chaque région, chaque communauté humaine assume des fragilités propres et alimente une cartographie particulière de ce qu'elle craint. [...] On pointe une menace sur la santé ou sur l'environnement et il s'agit, après inventaire, de prévenir l'irruption du danger par l'information des acteurs, le renforcement technique et humain de la sécurité, etc.

Cet auteur note que la conscience du risque et l'obsession de la sécurité sont des préoccupations récentes dans notre société à l'échelle de l'histoire, le souci de sécurité ayant pris de l'ampleur dans la deuxième moitié du 20^e siècle. C'est à cette époque que s'est alors précisée une représentation sociale des risques. Le sentiment de vivre dans un monde plus dangereux qu'autrefois s'est renforcé suite à une série de tragédies industrielles (Minamata, Bhopal, Seveso), nucléaires (Tchernobyl), ou de soupçons sur la sécurité alimentaire (vache folle, qualité des eaux, etc.)

Ce mouvement aurait conduit à une (relative) remise en cause de la légitimité des experts et de la foi dans la technologie, la science, le « progrès ». Les mouvements sociaux et culturels de 1968 et la crise économique des années 1970 ont activé la constitution du mouvement écologiste. Les sentiments d'insécurité ou de peur se sont faits plus diffus. « *Le relais des médias enracine la peur en accroissant la connaissance des dangers potentiels touchant l'industrie, les centrales, la santé [...], la vie sociale. Les sensibilités collectives sont exacerbées par des événements qui paraissent se confondre au quotidien, même si leurs incidences [et leurs probabilités d'occurrence] statistiques sont faibles* » explique David Le Breton.

Ainsi « *toute perception du risque implique une connotation affective, et le relais d'un discours social et culturel. La peur est moins liée à l'objectivité du risque qu'aux imaginaires induits.* » Et « *la perception du risque n'est nullement une appréciation objective des dangers, mais plutôt la conséquence d'une projection de sens et de valeur sur certains événements, certaines pratiques, certains objets voués à l'expertise diffuse de la communauté ou des spécialistes.* »

Si cette montée en puissance du risque se manifeste d'abord à travers des perceptions individuelles de plus en plus exprimées, elle se concrétise également, et de manière croissante, par la mise en œuvre d'un travail cognitif collectif destiné à faire émerger une représentation partagée des risques industriels.

Dans le cas du territoire dunkerquois, l'analyse de ce travail collectif révèle à la fois ses promesses et ses limites, les unes et les autres dessinant les contours d'une gestion territoriale des risques industriels. En liaison avec la question des temporalités évoquée précédemment, nous pouvons, en particulier, souligner les difficultés liées aux conflits sur les valeurs invoquées par les acteurs dans ce processus de construction des risques. Il apparaît en effet que les problèmes de communication ne relèvent pas tant d'une connaissance insuffisamment diffusée parmi les participants aux structures de concertation que d'une difficulté à concilier les valeurs invoquées par les différents acteurs relativement à la gestion du risque. Pour le dire autrement, la confrontation sur les valeurs et les rationalités (santé, qualité de l'environnement, efficacité économique...) ne semble pas avoir débouché pour le moment sur un ensemble de valeurs partagées susceptible de constituer un cadre « institutionnel » (au sens informel du terme ici) favorisant une gestion collective et territoriale des risques industriels.

Pour autant, le constat établi par beaucoup d'acteurs du territoire sur la réalité des interconnaissances créées laisse entrevoir la perspective d'émergence de telles valeurs communes. **Ainsi le distinguo expert / profane**, parfois mentionné pour caractériser les positions des acteurs de la concertation, **est sans doute moins constitué d'un véritable hiatus que d'un continuum de capacité d'expertise acquis par la formation et la socialisation aux questions du risque industriel**, comme en témoigne la capacité de certains militants associatifs à s'emparer de dossiers scientifiques complexes. Il n'y aurait donc pas, de ce point de vue, de réelle distinction expert / profane au sein des structures de concertation puisque

les connaissances de terrain acquises par les associations de défense de l'environnement constituent un « savoir » que les industriels présentent de plus en plus comme incontournable et indispensable à une gestion partagée des risques. Même si elles restent encore partielles et trop imprécises aux yeux de plusieurs acteurs, les connaissances construites ensemble à travers ce *continuum* amènent à s'interroger sur la possibilité que se constitue, dans le cadre de ce travail cognitif collectif, une communauté élargie de personnalités compétentes autour de la prévention et la gestion des risques industriels. Cet élargissement du cercle pourrait faire penser à une « démocratisation » de la gestion des risques industriels.

Cependant, **en considérant les deux dimensions d'une gestion territoriale du risque (la prise en compte des perceptions individuelles et la constitution d'une action collective), la question qui se pose alors est celle du décalage qui peut exister entre elles, renvoyant à la difficulté de passer d'une multitude de perceptions individuelles à une action collective structurée.** Dans le cas de notre étude, on peut rapprocher ce « décalage » du constat que le discours entendu au sein des structures de concertation n'est pas forcément représentatif des propos recueillis lors des entretiens individuels. Il y a manifestement « une distance » entre les multiples perceptions individuelles exprimées et les discours constitutifs des débats menés au sein des structures de concertation. Cet écart constaté entre les éléments d'une construction de l'expérience individuelle vis-à-vis du risque industriel et les potentialités d'une construction collective issue de la confrontation des représentations sociales pose alors la question de l'efficacité des structures de concertation, *i.e.* de la capacité à communiquer sur le risque, à diffuser de l'information, et de la capacité à construire une action collective structurée pour la sécurité industrielle tenant compte des différents points de vue des participants.

Les stéréotypes d'expert et profane cachent en vérité un continuum dans le degré d'expertise

Rôle des élus. De ce point de vue, il semble que les élus soient amenés à jouer un rôle essentiel, dans la mesure où ils ont pour rôle en effet de traduire une partie des attentes des populations en matière de gestion des risques et de constituer une force de proposition dans le travail de conciliation des valeurs invoquées par les différents acteurs au sein des instances de concertation. L'analyse du territoire dunkerquois révèle toutefois les réticences de ces élus à participer de manière régulière aux débats internes à ces instances, et leurs difficultés, aux yeux des associations et des représentants d'habitants en tout cas, à se démarquer nettement des arguments avancés par les industriels, et des contraintes économiques. Ce constat est sans doute à rapprocher d'une critique formulée par certains acteurs à propos de l'absence de caractère décisionnel dans les délibérations propres aux instances de concertation.

La méfiance sur les temporalités et les difficultés à faire émerger des valeurs communes doivent ainsi être reliées à cette absence de caractère décisionnel, pour saisir en définitive le contenu d'une gestion collective et territoriale du risque esquissant les termes d'un « à venir » partagé par les différents acteurs. **Partager une vision commune du temps long, s'entendre sur le système de valeurs associé au projet collectif, et considérer la dimension pragmatique des structures de concertation (c'est-à-dire la capacité de ces structures à faire émerger des décisions se traduisant en actions) constituent les conditions essentielles pour la mise en œuvre d'une action collective dans ce domaine de la gestion des risques.** L'enjeu de la constitution d'une communauté locale laisse en effet entrevoir le rôle décisif de la démocratisation de la gestion des risques industriels, en ce que la démocratie offre précisément les perspectives d'une construction de l'action collective dans ces trois dimensions essentielles (temps long, valeurs, pragmatique). L'exemple du territoire dunkerquois met en effet en lumière les enjeux et les limites de l'exercice de la « démocratie » en matière de gestion des risques industriels.

5.3 Vers une démocratisation de la gestion des risques industriels ?

Les enjeux renvoient clairement à la question du passage des perceptions individuelles à une représentation partagée des risques associés à l'activité industrielle. La démocratisation apparaît comme la pierre angulaire d'un processus de rapprochement des points de vue traditionnellement opposés des « experts » (industriels, scientifiques, ingénieurs...) et des « profanes » (populations non intéressées et non informées sur les risques industriels). Ce rapprochement semble en effet nécessaire voire constitutif du travail collectif permettant l'émergence d'une représentation partagée des risques industriels.

En mettant en évidence le phénomène d'interconnaissance se créant dans le cadre des débats au sein des instances de concertation, nous avons souligné l'importance des apprentissages collectifs. Ce phénomène est à rapprocher d'une tendance générale au sein des sociétés développées, décrite par beaucoup d'auteurs, au développement d'une certaine forme de « socialisation » des questions scientifiques relatives aux risques industriels (*i.e.* une diffusion de ces savoirs, ou, tout au moins de ces préoccupations, dans l'espace public).

Cette tendance de fond rejoint par exemple les théories sociologiques d'Ulrich Beck pour qui la « prise de conscience » (de la multitude) des risques est un trait majeur des sociétés occidentales contemporaines⁶³. Cette préoccupation et son avènement traduirait l'existence d'une modernité « réflexive », c'est-à-dire qui se prend elle-même comme objet de réflexion. Le développement des structures de concertation sur les risques industriels illustrerait ainsi la réflexivité des sociétés modernes sur les risques qu'elles génèrent. Mais, de ce point de vue, la « démocratisation » de la gestion des risques industriels resterait cantonnée aux échanges développés dans les « forums » que constituent les structures de concertation, en particulier les plus souples comme le SPPPI. **Il ne s'agirait donc pas d'une démocratisation élargie, intégrant les multiples représentations individuelles des risques, mais d'une démocratisation restreinte aux experts ou autres amateurs éclairés en la matière.**

Si la « société du risque », comme le soulignait Beck, crée ses propres menaces, en est consciente, et s'engage à les résoudre, on peut se demander comment. Selon Beck, une réflexivité critique de l'évolution scientifico-technique de nos sociétés, et, d'autre part, une transformation (du) politique seraient nécessaires.

La réflexion critique sur la place des scientifiques et des experts, premier point de résolution évoqué par Beck, rejoint les thématiques de la sociologie des sciences, qui s'intéressent, elles aussi, au risque industriel. Pour les chercheurs de ce courant, il s'agit de penser les sciences comme des institutions sociales, comme un travail particulier, avec des controverses et des rapports sociaux, et non seulement comme des systèmes d'idées « purs », ce que montrent les débats techniques et scientifiques parfois poussés se déroulant dans les structures de concertation. De

Les instances de concertation répondent à la nécessité démocratique de maîtrise sociale de la technologie et de l'appropriation par les profanes des questions scientifiques

plus, le développement des sciences produit, selon des auteurs comme Latour [Latour 1991], de nouveaux objets – comme le risque industriel – qui ne sont plus restreints aux domaines de la nature ou de la matière ; ces objets ont des implications sociales, ils deviennent donc enjeux de pouvoir et de discours. Les objets « mixtes » (ces objets nouveaux que l'évolution des sciences importe dans « les natures ») deviennent alors des questions de société, particulièrement visibles quand on aborde les questions de santé, d'écologie ou de climatologie. « *Jamais comme aujourd'hui la réponse à des questions scientifiques n'a été si directement liée à des choix décisifs engageant l'avenir d'une manière globale* » estime un auteur comme S. Joshua [Joshua 2004]. Et il existe dès lors « *un enjeu social fondamental à la maîtrise des sciences* » : « *n'en déplaise aux spécialistes, non seulement nul ne peut empêcher le peuple de se saisir d'une question scientifique, surtout si elle le concerne directement, mais c'est une nécessité démocratique fondamentale* ».

L'analyse du rôle des instances de concertation dans l'émergence d'une représentation partagée du risque industriel entre les acteurs du territoire dunkerquois met précisément en lumière cette « nécessité démocratique fondamentale » que constitue l'enjeu de la maîtrise sociale de

⁶³ Rappelons que selon Beck, la production sociale de richesses développée par l'industrialisation des sociétés modernes s'est accompagnée d'une production sociale de risques en contrepartie de l'amélioration du niveau de vie des populations occidentales. Cette amélioration du niveau de vie moyen aurait conduit à un déplacement des préoccupations des populations. Des problèmes de justice sociale, de redistribution des profits, de lutte entre classes sociales, *etc.*, l'inquiétude porterait désormais sur divers risques, notamment industriels et environnementaux, plus diffus, qui peuvent toucher les populations par delà leurs appartenances sociales.

la science et de l'appropriation par les profanes des questions scientifiques, dans le but de dépasser l'opposition traditionnelle entre profanes et experts. Les apprentissages collectifs, dont nous avons dit qu'ils sont à la source d'une gestion territoriale et collective des risques industriels, nécessitent en effet une appropriation des questions scientifiques liés à cette gestion. Or, nous avons vu dans notre enquête par questionnaire qu'une bonne partie des Dunkerquois ne s'engage pas dans une démarche d'appropriation des questions de risque industriel ; les discussions concernant les pollutions industrielles, par exemple, ne dépassent que rarement le premier cercle de sociabilité ; les habitants se savent exposés mais s'y adaptent de façon pragmatique, fataliste, parfois cynique, témoignant ainsi peut-être d'une lassitude ou d'une habitude de vivre avec les risques des usines.

En ce sens, la confrontation des valeurs et la définition des objectifs associés au temps long reposent fondamentalement sur la capacité des « amateurs éclairés » participant aux structures de concertation à prendre part au débat sur les questions scientifiques, soit en apportant une connaissance de terrain, soit en discutant du bien fondé de l'expertise scientifique apportée. Ainsi, comme nous l'avons souligné dans la dernière partie de ce rapport, **les limites de l'exercice de la démocratie ressortent clairement. Elles renvoient de manière générale à la question de la représentation des multiples points de vue de la population (depuis l'indifférence complète jusqu'à la critique violente), au statut des instances de concertation par rapport au processus décisionnel, et à l'engagement des acteurs politiques, condition indispensable pour que les délibérations collectives se traduisent effectivement en prises de décision associées à une réelle action.**

On retrouve là le deuxième niveau de réflexion préconisé par U. Beck, le niveau du politique. Beck considère que le pouvoir politique traditionnel s'est effrité et éparpillé dans des couches intermédiaires de la société (constituées par les médias, les lobbies financiers, médicaux, ou industriels, les différents groupes de pression, etc., ce qu'il appelle le domaine sub-politique) et qu'il est nécessaire de recentraliser le pouvoir dans le politique autour d'un projet de société visant notamment la gestion des risques et la protection de la nature et de l'environnement. De son côté, B. Latour [Latour 1991] ne suggère pas de recentralisation mais une nouvelle « constitution » qui introduirait les « objets » technico-scientifiques en politique dans des « assemblées » chargées de réfléchir et délibérer de ces risques. Latour y prône « la systématisation institutionnelle du doute » et « une vision de la démocratie comme ralentisseur des prises de décisions ». On peut bien sûr faire le parallèle entre ces « assemblées » et les structures de concertation. Mais quelle place est faite à la perception individuelle des risques, aux sentiments plus ou moins rationnels des populations, pourtant nécessaire, nous l'avons vu, à une gestion informée des risques industriels à l'échelle territoriale notamment ? Latour, en réalité, ne s'intéresse qu'à des groupes de « spécialistes » (politiques, scientifiques...) excluant par là la population dans son ensemble car celle-ci n'aurait pas, au fond, la compétence nécessaire à la délibération sur les sujets d'expertise. Et, pour cause : « le principe du débat démocratique n'est pas celui du débat scientifique. On ne décide pas de la validité d'une théorie par le vote d'une Assemblée », rappelle Joshua. « Il y a effectivement de l'incompétence dans le public en ce qui concerne le domaine scientifique, et pourtant la démocratie doit donner la parole aux incompetents », estime cet auteur qui, pour sa part, pense qu'il y a une « coupure irréductible » entre les savoirs experts et le sens commun, « tant qu'un apprentissage tout aussi technique ne se produit pas [chez les profanes] ».

Dès lors, la démocratisation de la gestion du risque industriel semble demeurer un vœu pieu. La question des risques industriels s'avère en effet une question de spécialistes. Sur notre terrain d'étude en tout cas, force est de constater que les habitants sont peu nombreux à s'engager dans ces débats, car l'engagement demande un investissement personnel, du temps et des efforts, et, probablement, une motivation particulière. Pourtant, promouvoir une « culture du risque », comprise comme une connaissance des risques, des consignes de sécurité ou des comportements à adopter en cas d'incident, nécessite d'impliquer les profanes, de diffuser de l'information, de répéter ou « traduire » cette information, quitte à faire du « matraquage », comme nous le disait un membre du SPPPI. Cette implication des populations semble donc à la fois nécessaire à la promotion d'une culture du risque mais difficile à réaliser totalement, tant il apparaît indispensable de s'instruire sur les questions scientifiques et techniques relatives aux risques industriels pour intervenir de manière constructive dans les structures de concertation.

Pour conclure cette réflexion à propos des conditions d'une gestion territoriale et collective des risques industriels, il nous semble intéressant d'insister sur la dimension nécessairement pragmatique de cette gestion. À bien des égards, en effet, notre rapport de recherche met en avant des dimensions essentielles de la philosophie pragmatique, telle qu'elle se constitue à la fin du dix-neuvième siècle, et que l'on voit resurgir dans les débats s'inscrivant dans le cadre de la problématique du développement durable : projection dans le futur, débat sur les valeurs, critique de la rationalité instrumentale, analyse systématique des conséquences de l'action...

Si l'analyse du territoire dunkerquois permet effectivement d'esquisser les conditions d'un processus de construction d'une représentation partagée du risque industriel et de ressources spécifiques permettant de résoudre les problèmes posés, on peut s'interroger néanmoins sur les possibilités de dépasser les limites de la concertation. À ce titre, l'exercice de la démocratie et la mise en œuvre d'actions à partir de décisions résultant d'un processus de délibération collective constituent des enjeux fondamentaux pour la consolidation des fondements d'une gestion territoriale et collective du risque industriel.



Annexe 1

Zones	total individus/zone	pop active totale en emploi/zone	tot CPOP/zone	tot CMOY/zone	tot CSUP/zone	total RET/zone	total INAC/zone	% habitants /zone
Z1	7641	2744	2289	621	315	1181	1602	3,6%
Z2	11079	4164	2964	1164	684	1768	2476	5,5%
Z3	11651	4634	2871	1352	915	1089	2851	5,5%
Z4	32742	10942	9320	2808	1006	4936	7523	15,5%
Z5	24998	8545	6765	2403	888	2811	6493	11,8%
Z6	30310	9477	8756	2166	951	3938	7518	14,2%
Z7	25724	7662	7317	1912	565	2204	7438	11,8%
Z8	17686	5403	5242	1322	545	2107	4428	8,3%
Z9	9795	3956	2404	1300	960	1776	1996	5,1%
Z10	37008	13673	8182	4412	3371	6915	7887	18,7%
Ensemble	208634	71200	56110	19460	10200	28725	50212	100,0%

Source : recensement INSEE 1999. Champ : Population de 15 ans et plus pour la population active

TAB. A.1 – Répartition des habitants de la communauté urbaine de Dunkerque par grandes catégories socioprofessionnelles

Zones	total individus/zone	pop +15 totale/zone	tot h +15/zonz	tot f +15/zone	% habitants /zone
Z1	7641	6008	2983	3025	3,6%
Z2	11079	9056	4412	4644	5,5%
Z3	11651	9078	4625	4453	5,5%
Z4	32742	25593	12334	13259	15,5%
Z5	24998	19360	9512	9848	11,8%
Z6	30310	23329	11363	11966	14,2%
Z7	25724	19436	9539	9897	11,8%
Z8	17686	13644	6573	7071	8,3%
Z9	9795	8436	3900	4536	5,1%
Z10	37008	30767	14276	16491	18,7%
Ensemble	208634	164707	79517	85190	100,0%

Source : recensement INSEE 1999 Champ : Population de 15 ans et plus pour la population active

TAB. A.2 – Répartition des habitants de la communauté urbaine de Dunkerque par sexe

Bibliographie

- Beck, U. (2001). *La société du risque — Sur la voie d'une autre modernité*. Aubier. Traduction française de Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne (1986), ISBN : 2700736796, 400 pages.
- Boiral, O. et Kabongo, J. (2004). *Le management des savoirs au service de l'écologie industrielle*. Revue française de gestion, 30(149):173–191. DOI : 10.3166/rfg.149.173-191.
- Bourdieu, P. (1974). *Avenir de classe et causalité du probable*. Revue Française de Sociologie, 15(1):3–42.
- Callon, M., Lascoumes, P. et Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Seuil. ISBN : 978-2020404327, 358 pages.
- Callon, M. et Latour, B. (2006). *Le grand Léviathan s'apprivoise-t-il?*. Dans *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs* (Callon, M., Latour, B. et Akrich, M., Éd.), pages 11–32. Presses de l'École des Mines de Paris. [□ economyx.u-paris10.fr/pdf/seminaires/conventions/2007-01-23_LATOUR-b.pdf](http://economyx.u-paris10.fr/pdf/seminaires/conventions/2007-01-23_LATOUR-b.pdf).
- Catherin, V. (2000). *La contestation des grands projets publics*. L'Harmattan. ISBN : 978-2738493156, 335 pages.
- Chateauraynaud, F. et Torny, D. (1999). *Les Sombres Précurseurs — Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*. Éditions de l'EHESS. ISBN : 978-2713213311, 476 pages.
- Chevallier, J. (1999). *Synthèse*. Dans *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, pages 405–415. Presses Universitaires de France.
- Coanus, T., Duchêne, F. et Martinais, E. (2000). *La ville inquiète. Développement urbain, gestion du danger et vie quotidienne sur trois sites « à risque » de la grande région lyonnaise (fin XIXe – fin XXe s.)*. Programme de recherche « Génie urbain et environnement » dans le cadre du contrat de plan État – Région Rhône-Alpes, Laboratoire RIVES – UMR CNRS 5600, ENTPE.
- Coanus, T., Duchêne, F. et Martinais, E. (2007). *L'industrie chimique et ses riverains : une relation ambivalente. Le cas de la grande région lyonnaise*. Annales des Mines : Responsabilité et Environnement, (48):68–76.
- Debarbieux, B. (1995). *Le lieu, le territoire et les trois figures de la rhétorique*. L'Espace géographique, 24(2):97–112.
- Di Méo, G. (1996). *Les territoires du quotidien*. L'Harmattan. ISBN : 2-7384-4613-2, 208 pages.
- Dodier, N. (1993). *Les arènes des habiletés techniques*. Raisons pratiques, (4):115–140.
- Elias, N. (2002). *La solitude des mourants*. Pocket. ISBN : 978-2266092050, 120 pages.
- Flanquart, H., Hellequin, A.-P. et Vallet, P. (2007a). *Faire ou ne pas faire confiance aux gestionnaires du risque. Le cas d'un village entouré de sites Seveso*. Territoires en Mouvement, (1):70–82.
- Flanquart, H., Hellequin, A.-P. et Vallet, P. (2007b). *Petits arrangements avec la peur, ou se souvenir des accidents industriels dans un village Seveso*. Dans *Actes du colloque « Risque industriels majeurs, Sciences humaines et sociales »*. LERASS.
- Flanquart, H., Hellequin, A.-P. et Vallet, P. (2007c). *Vivre au pied des usines : choix et nécessités*. Dans *Colloque franco-britannique « Santé, exclusion, risque et lieu »*. Université du Havre. [□ www.cirtai.org/IMG/pdf/Actes_SERL_Le_Havre07.pdf](http://www.cirtai.org/IMG/pdf/Actes_SERL_Le_Havre07.pdf).
- Fortin, M.-J. (2005). *Paysage industriel, lieu de médiation sociale et enjeu de développement durable et de justice environnementale : les cas des complexes d'Alcan (Alma, Québec) et de Péchiney (Dunkerque, France)*. Thèse de doctorat, Université du Québec à Chicoutimi. [□ theses.uqac.ca/these_24605668.html](http://theses.uqac.ca/these_24605668.html), DOI : 10.1522/24605668.
- Frère, S. (2005). *Concertation et décision dans les dispositifs de planification de la Loi sur l'Air (1996). Études dans le Nord-Pas-de-Calais*. Thèse de doctorat, Université Lille 2, CERAPS-INRETS. Dir. Frédéric Sawicki et Philippe Mennerault.
- Frère, S., Roussel, I., Scarwell, H. et al. (2004). *Les plaintes liées aux pollutions atmosphériques et olfactives : pour une gestion de la pollution de proximité*. Rapport technique, Rapport Contrat de Plan État-Région Nord Pas de Calais.
- Frémont, A. (1976). *La région, espace vécu*. Presses Universitaires de France. ISBN : 978-2080814296, 223 pages.
- Gaillard-Rocher, I., Lelièvre, F., Lefranc, A. et al. (2008). *Perception de la pollution de l'air extérieur et de ses effets sanitaires : disparités territoriales et disparités sociales*. Dans *Congrès National des Observatoires Régionaux de la Santé, « Les inégalités de santé »*.
- Giddens, A. (1994). *Les conséquences de la modernité*. L'Harmattan. 1ère édition 1990.

- Gumuchian, H. et Pecqueur, B. (2007). *La ressource territoriale*. Economica. ISBN : 978-2717852530, 252 pages.
- Gustafson, P. E. (1998). *Gender differences in risk perception : Theoretical and methodological perspectives*. Risk Analysis, 18(6):805–811. DOI : 10.1111/j.1539-6924.1998.tb01123.x.
- Hellequin, A.-P. (2008). *Une identité urbaine volée ou Dunkerque et « la mer industrielle »*. Dans *Les stratégies identitaires de conservation et de valorisation du patrimoine* (Thuriot, F. et Nemery, J.-C., Éd.). L'Harmattan.
- Hirschman, A. O. (1995). *Défection et prise de parole*. Fayard. ISBN : 978-2213592381.
- Jeannic, T. L. (2007). *On pardonne tout à son quartier sauf...l'insécurité, les dégradations, le bruit*. INSEE Première, (1133):1–4. www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1133/ip1133.pdf.
- Joshua, S. (2004). *Sciences, sociologie, politique : qui expertisera les experts ?*. Dans *À quoi sert la sociologie ?* (Lahire, B., Éd.). La Découverte.
- Lahire, B. (2005). *L'esprit sociologique*. La Découverte. ISBN : 978-2707152350, 444 pages.
- Latour, B. (1991). *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*. La Découverte. ISBN : 978-2-7071-4849-0.
- Le Breton, D. (1995). *La sociologie du risque*. Presses Universitaires de France. ISBN : 978-2130472155, 128 pages.
- Leborgne, M. (2005). *Les CLIC : communauté débattante et construction de la confiance. Le cas de la gestion des risques industriels..* Dans *5ème forum européen « Environrisk » du management de l'environnement, de la sécurité et du développement durable*.
- Lefebvre, R. (2007). *Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public*. Dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative* (Revel, M., Blatrix, C. et Blondiaux, L., Éd.). La découverte.
- Moulinié, V. (2004). *Peur, méfiance et défi face à la machine. du bon usage des émotions dans l'usine*. Terrain, (43):47–62. terrain.revues.org/index1827.html.
- Nonjon, M., Duchêne, F., Lafaye, F. et al. (2007). *Ouvrir la concertation sur les risques industriels. La constitution du CLIC de Feyzin (69)*. Rapport final, Ministère chargé de l'écologie. Programme Risques, Décisions, Territoires/RIVES-ENTPE. halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00352568/fr.
- Nouveau, P. (2006). *Dunkerque, l'aventure urbaine*. La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube. ISBN : 2-7526-0297-9.
- November, V. (2000). *Les territoires du risque : le risque comme objet de réflexion géographique*. Thèse de doctorat, Université de Genève.
- Olson, M. (1987). *Logique de l'action collective*. PUF. Traduction française de "Logic of Collective Action" (1971, Harvard University Press).
- Passeron, J.-C. (1991). *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*. Nathan.
- Peretti-Watel, P. (2001). *La société du risque*. La découverte. ISBN : 978-2707133571, 128 pages.
- Roussel, I. et Charles, L. (2007). *L'impossible territorialisation de la qualité de l'air*. Dans *Environnement et gouvernance des territoires. Enjeux, expériences et perspectives en Région Nord Pas de Calais* (Kergomard, C., Laganier, R. et Scarwell, H.-J., Éd.), pages 109–138. Presses Universitaires du Septentrion.
- Rui, S. (2004). *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Armand Colin. ISBN : 978-2200264895, 264 pages.
- Slovic, P. (1992). *Perception of risk : Reflections on the psychometric paradigm*. Dans *Social theories of risk* (Krimsky, S. et Golding, D., Éd.), pages 117–152. Praeger.
- Suraud, M.-G. (2007). *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la contestation*. Coll. Réponses Environnement. La Documentation Française. ISBN : 978-2-11-006701-2, 249 pages.
- Traïni, C. (2009). *Émotions... mobilisation !*. Presses de Sciences Po. ISBN : 2724610997.
- Weber, M. (1995). *Économie et société*. Pocket. 1ère édition 1921, ISBN : 978-2266132442.
- Zonabend, F. (1989). *La Presqu'île au nucléaire*. Éditions Odile Jacob. ISBN : 978-2738100740, 188 pages.



Vous pouvez extraire ces entrées bibliographiques au format BIBTeX en cliquant sur l'icône de trombone à gauche.

Reproduction de ce document



La Foncsi soutient le libre accès (“*open access*”) aux résultats de recherche. Pour cette raison, elle diffuse gratuitement les documents qu’elle produit sous une licence qui permet le partage et l’adaptation des contenus, à condition d’en respecter la paternité en citant l’auteur selon les standards habituels.

À l’exception du logo Foncsi et des autres logos et images y figurant, le contenu de ce document est diffusé selon les termes de la licence [Attribution du Creative Commons](#). Vous êtes autorisé à :

- ▷ **Partager** : copier, imprimer, distribuer et communiquer le contenu par tous moyens et sous tous formats ;
- ▷ **Adapter** : remixer, transformer et créer à partir de ce document du contenu pour toute utilisation, y compris commerciale.

à condition de respecter la condition d’**attribution** : vous devez attribuer la paternité de l’œuvre en citant l’auteur du document, intégrer un lien vers le document d’origine sur le site foncsi.org et vers la licence et indiquer si des modifications ont été apportées au contenu. Vous ne devez pas suggérer que l’auteur vous soutient ou soutient la façon dont vous avez utilisé le contenu.



Vous pouvez télécharger ce document, ainsi que d’autres dans la collection des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, depuis le site web de la Foncsi.



Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle

Fondation de recherche reconnue d’utilité publique

www.FonCSI.org

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

Twitter : @LaFonCSI

Courriel : contact@FonCSI.org



ISSN 2100-3874

6 allée Émile Monso
ZAC du Palays - BP 34038
31029 Toulouse cedex 4

www.foncsi.org