

Les CLIC en Rhône-Alpes

Bilan et perspectives

Cécile FERRIEUX, Gwenola LE NAOUR et Emmanuel MARTINAIS

Mars 2010

Numéro de contrat : RIEM09/001

Date du contrat : 05 octobre 2009

Cette étude a été commanditée et financée par la DREAL Rhône-Alpes.

Les analyses développées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs. Elles ne sauraient en aucun cas engager la responsabilité de la DREAL Rhône-Alpes ni refléter sa position en matière d'information et de concertation dans le domaine des risques industriels.

Toutes remarques ou commentaires peuvent être adressés à :

emmanuel.martinais@entpe.fr

gwenola.le.naour@univ-lyon2.fr

cecile.ferrieux@wanadoo.fr

Sommaire

INTRODUCTION	5
Les principales caractéristiques du CLIC	5
Les objectifs réglementaires du CLIC	6
Pourquoi une étude sur les CLIC en Rhône-Alpes ?.....	7
QUELQUES ÉLÉMENTS DE BILAN	8
1. Des collèges inégalement représentés	9
2. Des temps de parole déséquilibrés.....	12
3. Des sujets de discussion en prise avec l'actualité	16
Récapitulatif.....	18
DES PARTICIPANTS INTÉRESSÉS, VOLONTAIRES ET CRITIQUES	20
4. Des attentes et des formes de participation différenciées.....	21
a) Le point de vue des participants élus	21
b) Le point de vue des participants salariés	22
c) Le point de vue des participants riverains.....	25
5. Des avis oscillant entre satisfaction et déception	28
a) Des motifs de satisfaction.....	28
b) Des récriminations diverses et variées.....	29
6. Les principaux freins à la participation	36
a) Un manque de temps et de disponibilité.....	36
b) Un dispositif vécu comme contraignant	37
c) Une absence de formation préalable pour participer ou faire participer	40
RÊVONS UN PEU DU « CLIC IDÉAL »	43

Introduction

Le comité local d'information et de concertation (CLIC) a été créé par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Conçu pour répondre à l'enjeu démocratique révélé par la catastrophe d'AZF de 2001, ce nouvel instrument d'information et de concertation vise à renforcer l'intérêt du public à l'égard des questions de sécurité industrielle. L'exposé des motifs de la loi indique en effet que « *la "conscience du risque" est insuffisamment développée au sein de la population et doit être améliorée en mettant en place les moyens d'une meilleure information des riverains et d'un débat autour de l'acceptation du risque* ».

Le CLIC imaginé par le législateur entend répondre à cet enjeu d'information des riverains et de mise en débat des finalités de la prévention des risques industriels.

Les principales caractéristiques du CLIC

Le CLIC regroupe au maximum 30 membres répartis en 5 collèges :

1. un **collège administration** qui comprend le préfet (ou son représentant) et des représentants des services concernés par les risques industriels (DREAL, DDT, service interministériel de défense et de protection civile, service départemental d'incendie et de secours) ;
2. un **collège collectivités territoriales** formé de représentants des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale concernés ;
3. un **collège exploitants** qui regroupe les dirigeants des établissements industriels à l'origine du CLIC ;
4. un **collège riverains** qui rassemble des représentants du monde associatif local et des riverains situés à l'intérieur de la zone couverte par le comité local ;
5. un **collège salariés** composé de représentants salariés des CHSCT ou, à défaut, de simples salariés.

Le CLIC a pour mission principale « *de créer un cadre d'échange et d'informations entre les représentants des différents collèges (...), en vue de prévenir les risques d'accidents majeurs que peuvent présenter les installations* ». Pour mener à bien cette mission, il dispose de multiples fonctionnalités :

- il est tenu informé par l'exploitant de tous les éléments relatifs à la sécurité de ses installations et des projets de modification ou d'extension des installations ;
- il est destinataire des rapports d'analyse critique réalisés lors de la constitution des dossiers d'autorisation ;
- il est destinataire des plans d'urgence et est informé des exercices relatifs à ces plans ;
- il peut émettre des observations sur les documents réalisés par l'exploitant et les pouvoirs publics en vue d'informer les citoyens sur les risques auxquels ils sont exposés ;
- il peut demander des informations sur les accidents dont les conséquences sont perceptibles à l'extérieur du site ;
- il peut faire appel (par délibération approuvée à la majorité des membres présents ou représentés) aux compétences d'experts reconnus ;
- il met régulièrement à la disposition du public un bilan de ses actions et les thèmes des prochains débats.

La réglementation indique enfin que « *le CLIC se réunit au moins une fois par an et, ou autant que de besoin, sur convocation de son président* ». Les textes stipulent également que « *le président doit réunir le comité si la majorité des membres en fait la demande motivée* ».

Les objectifs réglementaires du CLIC

Le CLIC imaginé par le législateur et détaillé par les textes réglementaires (décret du 1^{er} février 2005 et circulaire du 26 avril 2005) poursuit trois objectifs principaux.

1. Le **premier objectif** du CLIC est de prévenir les risques industriels. En tant qu'*instrument de prévention*, il doit favoriser la diffusion de connaissances sur les risques industriels et les mesures qui existent pour les contenir. Sa cible est la plus large possible : les riverains des usines dangereuses, les associations locales, les structures communales et, plus largement, toute personne en capacité de relayer l'information disponible auprès des publics intéressés.
2. Le **second objectif** du CLIC est de faciliter les échanges et les discussions entre les diverses parties prenantes de la prévention des risques industriels regroupées au sein des cinq collèges qui le composent. Sa fonction ne se limite donc pas à l'information préventive. Il doit en même temps agir en tant qu'*instrument de légitimation* : inciter les acteurs locaux à débattre pour favoriser l'acceptabilité des risques industriels d'une part, des mesures de prévention d'autre part.
3. Le **troisième objectif** du CLIC est de faire émerger de nouveaux acteurs parmi les riverains, les associations et les salariés. Par son intermédiaire, il s'agit d'imposer un modèle de prévention des risques industriels qui accorde davantage d'importance à tous ceux qui n'ont en général pas voix au chapitre,

un modèle fondé sur l'idée que le « risque est l'affaire de tous ». Dans cette perspective, le CLIC doit aussi agir comme un *instrument participatif* : favoriser la prise de parole des « sans voix » pour mieux décider ou pour décider autrement.

Pourquoi une étude sur les CLIC en Rhône-Alpes ?

Depuis la parution des textes réglementaires en 2005, la DRIRE Rhône-Alpes (DREAL depuis le 1^{er} juillet 2009) a procédé à la mise en place d'une trentaine de CLIC, en lien avec les principaux sites Seveso de la région. Mais un peu plus de trois ans après la création des premiers comités, tous les observateurs s'entendent pour dire que le dispositif peine à atteindre les objectifs qui lui ont été assignés. En dépit de fonctionnements souvent très différents d'un site à l'autre, les CLIC semblent avoir beaucoup de mal à remplir les missions qui leur ont été confiées. Par exemple, rares sont les participants riverains et salariés qui se sont véritablement saisis de ce nouvel instrument pour défendre une cause ou plus simplement, formuler des demandes précises.

Partant de ce constat, il semble opportun de dresser un premier bilan des CLIC en Rhône-Alpes, depuis leur création en 2006. Comment les comités de la région fonctionnent-ils concrètement ? Et surtout, qu'en pensent les principaux intéressés, c'est-à-dire les membres participants ?

Pour répondre à ces questions, nous avons tout d'abord exploité la totalité des comptes rendus de réunion disponibles sur le site Internet (www.clic-rhonealpes.com). La mise en série et la lecture comparée de ces documents nous a permis d'identifier un certain nombre de caractéristiques propres au fonctionnement des CLIC en Rhône-Alpes : origine des participants, répartition des temps de parole, nature des présentations effectuées en séances, sujets discutés ou débattus, préoccupations mises en avant par les participants selon leur collège d'appartenance, etc. Tous ces éléments sont présentés dans la **première partie** de cette étude.

Pour affiner ce premier ensemble de données, nous sommes ensuite allés à la rencontre des membres de CLIC pour les interroger sur les conditions de leur participation. Nous avons cherché à comprendre les raisons de leur présence aux réunions, ce qui les pousse à s'engager ou au contraire, ce qui les retient ou les empêche. Nous avons également tenté de mesurer leur niveau de satisfaction et d'intéressement, en veillant à ne pas négliger les griefs et les déceptions qui tiennent également une place importante dans leurs propos. Les résultats de cette enquête auprès des membres de CLIC sont exposés dans la **deuxième partie** de cette étude.

Quelques éléments de bilan

En préambule : quelques précisions méthodologiques

Cette première partie s'appuie sur l'analyse des comptes-rendus de réunion de CLIC disponibles à ce jour. Une lecture systématique de chacun d'eux a permis de faire un relevé systématique des données suivantes :

- Participants présents aux réunions, comptés par collègue et au sein de chaque collègue (à partir des feuilles de présence) ;
- Répartition des temps de parole par collègue (à partir d'une comptabilisation à la ligne des interventions consignées dans les comptes-rendus) ;
- Nombre et sujets des présentations réalisées en réunion ;
- Fréquence des thèmes abordés dans les questions, les discussions et les échanges.

Le principe de fabrication de ces diverses données sera détaillé à chaque fois qu'elles seront mobilisées dans cette première partie.

Parce qu'elle accueille un grand nombre d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), dans des secteurs comme la chimie, la pétrochimie et le raffinage, la région Rhône-Alpes est largement concernée par la mise en œuvre de la loi Bachelot et la création des CLIC.

Au total, la région compte aujourd'hui 34 comités. Leur mise en place a été très progressive : elle a débuté en 2005 après la publication des textes réglementaires et s'est achevée en 2009. Dans cet intervalle, 53 réunions ont été organisées. S'agissant des CLIC en Rhône-Alpes, deux types de disparités peuvent être relevés :

- On observe tout d'abord de grandes **disparités territoriales**. En effet, chacun des huit départements n'est pas impacté au même degré par le risque industriel. Le Rhône, avec ses nombreuses entreprises et ses vastes plateformes industrielles comme la raffinerie Total à Feyzin ou le port aux hydrocarbures de Lyon, est de loin le plus concerné. Dans ce département, 11 CLIC ont été créés. En nombre, viennent ensuite les départements de l'Isère (6 comités), de la Drôme et la Savoie (5 comités chacun). Les autres départements comptent de 1 (Ardèche, Loire et Haute-Savoie) à 3 CLIC (Ain).

- On observe également de grandes **disparités de fonctionnement**. Si certains comités se réunissent tous les ans depuis leur création (SNF dans la Loire par exemple), d'autres ont des parcours plus chaotiques (interruption de quelques années dans le pire des cas). Jusqu'à présent, chaque CLIC s'est réuni en moyenne deux fois. Mais là encore, il faut bien distinguer les « anciens », créés en 2005 et 2006, qui comptent en général trois réunions (voire quatre pour certains), et les plus « récents » qui se sont réunis une seule fois. De manière générale, la majorité des CLIC a adopté le rythme « réglementaire » d'une réunion par an, ce qui n'empêche pas la tenue de réunions exceptionnelles lorsque les circonstances l'exigent. Par exemple, le CLIC Bayer de Villefranche-sur-Saône et Limas dans le Rhône s'est réuni deux fois en quelques semaines après un accident sur le site industriel et le déclenchement d'un plan particulier d'intervention (PPI).

Après ces précisions très générales, entrons maintenant dans le fonctionnement concret des comités. Dans cette perspective, l'exploitation des comptes rendus est utile pour répondre aux questions suivantes : qui vient aux réunions ? qui prend la parole ? quels sont les sujets de discussion qui reviennent le plus souvent ?

1. Des collèges inégalement représentés

A partir des feuilles de présence annexées aux comptes-rendus, il est possible de recenser le nombre de participants aux réunions, ainsi que leur répartition par collège et par fonction. En moyenne, chaque réunion rassemble ainsi une trentaine de membres, mais les cinq collèges ne siègent pas de façon égale.

Sur un plan strictement comptable, l'administration est de loin le collège qui occupe le plus de chaises autour de la table du CLIC (*cf.* figure 1). Représentée par six services différents, elle compte en moyenne dix personnes par réunion. Sur l'ensemble des 53 réunions prises en compte, cela représente plus du tiers des présents (38%). Cette **surreprésentation des services de l'Etat** s'explique de différentes manières :

- Elle tient tout d'abord à la présence systématique du préfet qui contraint tous les services administratifs énumérés à tenir leur place « quoi qu'il arrive » et « quels que soient les sujets qui figurent à l'ordre du jour ».
- Elle vient également de la proportion de personnes invitées par les membres de ce collège : un peu plus de 40% des représentants de l'administration sont en effet des personnes non titulaires. Souvent, les membres titulaires viennent accompagnés d'un ou plusieurs collègues avec qui ils souhaitent partager l'expérience du CLIC ou qu'ils jugent plus compétents pour intervenir sur un point précis de l'ordre du jour.
- Elle est enfin une conséquence de la difficulté, dans certains cas, à constituer les autres collèges à part égale, faute de participants disponibles ou en assez grand nombre.

Proposition d'action n° 1

Même si la surreprésentation des services de l'Etat n'est pas le résultat d'une tactique, elle a des répercussions notables sur les autres participants : qu'on le veuille ou non, la présence en masse des « officiels » impressionne et intimide les membres des autres collèges.

Veiller, dans ces conditions, à respecter l'équilibre des collèges.

Veiller également à mieux distinguer, dans la disposition des assemblées, les membres titulaires des membres invités.

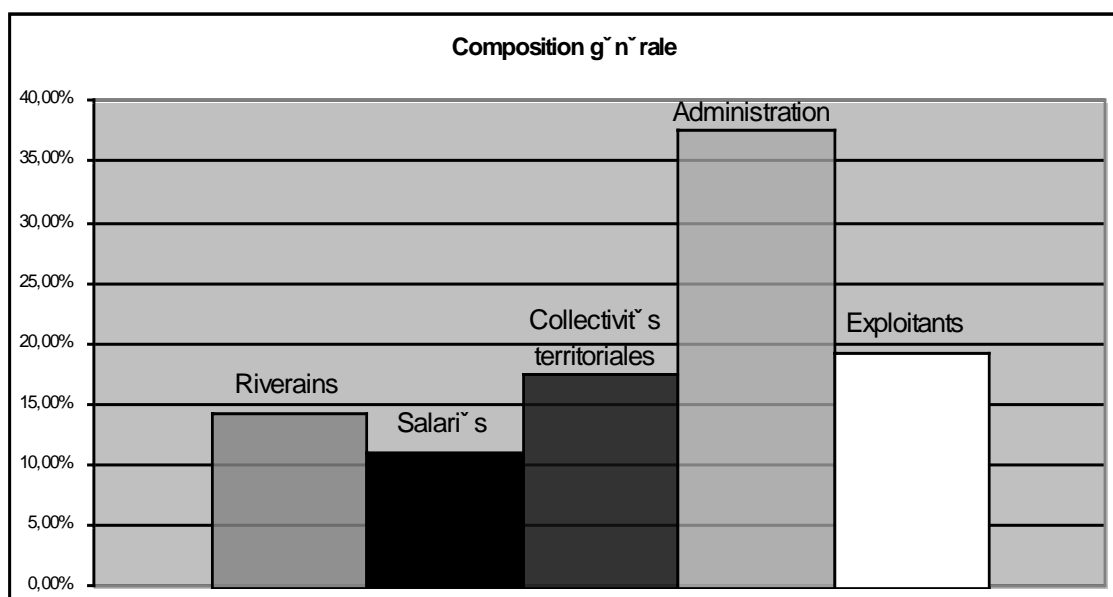


Figure Erreur! Argument de commutateur inconnu.

Contrairement à l'administration, les riverains et les salariés sont les moins bien représentés dans les assemblées : une réunion de CLIC compte en moyenne 4 riverains (14%) et 3 salariés (11%). Cette **sous représentation des riverains et salariés** s'explique là aussi de différentes manières.

Du côté des riverains, le recrutement des membres est une question épineuse. Parfois, les habitants concernés ne sont pas assez nombreux pour constituer un collège. Plus souvent, les mairies auxquelles les préfetures demandent des noms peinent à trouver des habitants intéressés. Elles se tournent donc vers les représentants des associations locales, qui sont en général des interlocuteurs connus et investis. L'extrait suivant témoigne de ces difficultés :

« Mme Collombet prend la parole pour exprimer sa satisfaction quant à la création du CLIC Maurienne et soutient qu'une usine qui veut perdurer a toujours intérêt à être en bonne entente avec les riverains qui doivent pouvoir se sentir en sécurité et savoir quelle conduite adopter en cas de problème. [...] »

Mme le Sous-préfet demande à Mme Collombet, en tant que représentante de la population locale, elle connaîtrait d'autres acteurs parmi les riverains qui seraient susceptibles de participer au CLIC.

En réponse, Mme Collombet suggère l'intérêt d'impliquer le Lycée de Saint-Jean de Maurienne qui a déjà dû faire face deux fois à des mesures de confinement » (CLIC Maurienne, réunion 1, p. 5)

En proportion, les représentants associatifs représentent 40% des membres des collèges riverains (cf. figure 2). Mais ils ne sont pas les plus nombreux : les « simples habitants » (n'appartenant pas à une association de défense de l'environnement ou du cadre de vie) restent majoritaires avec un taux de présence légèrement supérieur (43%). Cette part importante de riverains « non associatifs » présents aux réunions provient à coup sûr des réseaux que les municipalités entretiennent parmi le « vivier » des habitants actifs dans la vie locale (associations sportives, activités sociales, conseils de quartier). Ces habitants sont plus facilement mobilisables et leur engagement dans les affaires communales leur confère une certaine légitimité.

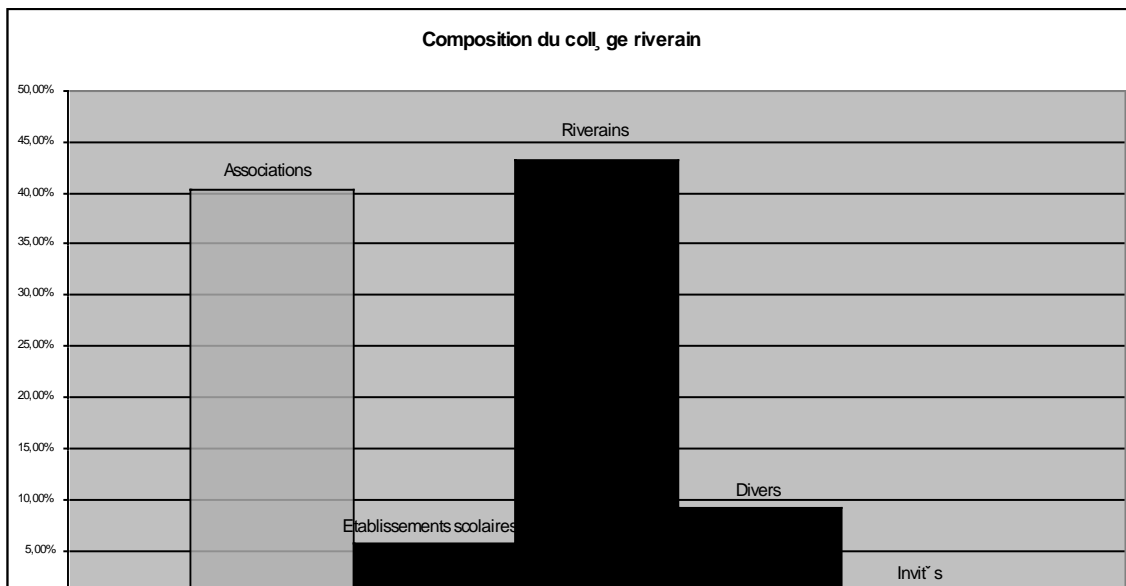


Figure Erreur! Argument de commutateur inconnu.

Du côté des salariés, on note que si le niveau de présence est aussi faible, la composition des collèges est plus homogène. La réglementation exige en effet de recruter les membres salariés parmi les représentants des CHSCT qui, de fait, représentent 77 % des présents aux réunions. La part restante est composée de salariés sans étiquette, non syndiqués, recrutés parmi le personnel des petites entreprises n'ayant pas de CHSCT ou de représentation du personnel.

Proposition d'action n° 2

Renforcer la représentation des riverains en incitant les membres de ces collèges à inviter (par demande expresse) des militants de leur association ou des personnes de leur entourage (parents, amis, voisins).

Il faut enfin évoquer la situation des élus et des exploitants qui siègent au CLIC dans des proportions conformes aux directives réglementaires. Les membres de ces deux collèges ont des taux de présence assez équivalents (18% pour les premiers, 19% pour les seconds). Les collectivités territoriales sont avant tout représentées par des élus municipaux, des maires en règle générale (71%). On remarque que les membres de ce collège représentent souvent plusieurs institutions. Les doubles (voire triples) casquettes sont nombreuses et si un élu local siège dans le CLIC au nom d'une commune, il n'est pas rare qu'il soit par ailleurs élu du Conseil Général ou d'une communauté de commune.

2. Des temps de parole déséquilibrés

Considérant que les comptes rendus donnent une assez bonne image des temps de parole, nous avons mesuré (en nombre de lignes) et exprimé en pourcentages les interventions des intervenants de chaque collège. Cette mesure ne tient compte que des temps de discussion, c'est-à-dire des débats spontanés qui ont été retranscrits dans les comptes rendus. En revanche, elle n'intègre pas les moments de présentation institutionnelle qui scandent la plupart des réunions. Cette méthode, bien qu'imprécise, fournit néanmoins des ordres de grandeur qui permettent de comparer les temps de parole des différentes catégories de participants.

Cette comptabilisation à la ligne conduit à mettre en forme le constat suivant : les écarts observés dans la composition des assemblées en réunion se retrouvent dans les interventions orales des différents membres des CLIC. Ils sont même accentués.

Avec un taux de participation de 47%, **l'administration monopolise près de la moitié du temps de parole**. Le fait que les représentants de l'Etat (préfet, agents de la DRIRE et de la DDE dans une moindre mesure) soient en règle générale chargés de l'organisation et de l'animation des réunions explique en grande partie cette prépondérance dans les discussions, prépondérance qui est par ailleurs renforcée par les présentations réglementaires des différents services (entre 2 et 3 présentations, en moyenne, par réunion).

L'examen des comptes rendus montre que l'emprise des représentants de l'Etat sur les discussions est d'autant plus forte qu'ils jouissent d'une autorité scientifique et réglementaire qui fait largement défaut aux autres participants (excepté dans le camp des exploitants). Tous les sujets évoqués en CLIC sont techniques par nature. Parler de procédés de fabrication, de dangerosité des produits chimiques, de systèmes de sécurité, de calcul de zones d'aléas et de PPRT nécessite des connaissances techniques et juridiques que les spécialistes de ces questions sont les seuls à maîtriser parfaitement.

Cette forme particulière de domination des agents de l'Etat n'empêche cependant pas les autres participants de poser des questions, parfois incisives, toujours pertinentes. C'est le cas des riverains pour qui l'acquisition de telles connaissances constitue un passage obligé vers la bonne compréhension des enjeux et des problématiques liés aux risques industriels. Le plus souvent, ces questions font l'objet de réponses précises et circonstanciées. Mais ce n'est pas toujours le cas : certaines sont bien vite évacuées, au motif qu'elles sont déplacées ou hors sujet. De tels recadrages et rappels à la règle ont en général un effet désastreux en coupant court à toute discussion. Ainsi cet exemple choisi parmi beaucoup d'autres possibles :

« M. Martin souhaiterait savoir si d'autres communes sont concernées, notamment en considérant les risques liés au transport de matières dangereuses par canalisations et par la route.

M. le Préfet explique que les risques associés à ces aspects sont pris en compte par les services de l'Etat dans le cadre d'études spécifiques et par d'autres procédures. » (CLIC Centre-Isère, réunion 2, p. 8)

D'un point de vue strictement réglementaire, la discussion en CLIC doit s'en tenir aux risques accidentels. Les questions plus larges sur les transports ou les nuisances sont donc fréquemment rejetées. On note ainsi un écart important entre les attentes des uns et des autres : quand l'administration et les industriels suivent à la lettre la réglementation, les riverains cherchent à élargir les discussions et à aborder des sujets qui les touchent en premier lieu. Nous y reviendrons plus en détail dans une seconde partie.

Proposition d'action n° 3

Réduire la durée des présentations pour laisser plus de temps aux questions et aux échanges.

Limiter dans la mesure du possible les recadrages et les rappels à l'ordre qui ont pour effet de réduire au silence des participants bien intentionnés et volontaires.

Bien que situés du côté des spécialistes, **les exploitants ont un taux de participation très inférieur à celui des représentants de l'Etat** (19 %). Ce pourcentage est à mettre en rapport avec les présentations qui incombent aux représentants industriels à chaque réunion (bilan de l'entreprise, inventaires des incidents et des investissements en matière de sécurité, etc.) et qui majorent de fait leurs temps de parole. Néanmoins, on peut s'étonner, au regard du statut particulier des exploitants, de ce niveau d'intervention relativement faible. Sans doute témoigne-t-il d'une certaine prudence vis-à-vis du CLIC. Les comptes rendus révèlent en effet des exploitants « sur la réserve », peu impliqués dans les discussions et comme détachés des échanges. S'ils semblent faire preuve d'ouverture sur certains sujets (communication sur les incidents, explicitation des voies de progrès, invitation à visiter l'usine, etc.), ils se gardent souvent d'intervenir pour laisser parler les services de l'Etat

à leur place. Ils peuvent également se montrer fermes face à des questions plus « dérangeantes ».

Avec 16 % des interventions, **les représentants des collectivités locales arrivent en troisième position**. Ils apparaissent très préoccupés par la mise en place des PPRT. La lecture des comptes-rendus est tout à fait révélatrice de ces inquiétudes : les élus n'interviennent quasiment que sur le sujet de la maîtrise de l'urbanisation. Le CLIC est ainsi l'occasion d'interroger directement les services de l'Etat (auxquels s'adresse la majorité des questions) sur l'avancement du PPRT, la détermination des périmètres de danger, les aspects réglementaires et financiers. Il permet également de faire connaître des craintes ou de faire valoir des arguments.

En règle générale, les interventions des élus se réfèrent à la situation de leur commune et aux contraintes qu'ils subissent dans l'attente du PPRT ou qu'ils craignent de subir avec l'avènement du PPRT. Ainsi le maire de Bourgoin-Jallieu :

« M. Cottalorda signale qu'il n'y a pas de problème avec l'exploitant, avec qui un dialogue est établi, mais rappelle que les zones de risque actuelles Z1 et Z2 gèlent des terrains, et qu'il est urgent de clarifier la situation afin de pouvoir libérer ces emprises, en particulier pour le déploiement industriel. » (CLIC Nord-Isère, réunion 1, p. 3)

Les élus se positionnent avant tout comme des gestionnaires. S'ils n'envisagent pas le départ des entreprises (au contraire les bons rapports entre les élus locaux et les dirigeants d'entreprise sont soulignés), ils exercent une certaine pression sur leurs dirigeants pour faire diminuer le risque à la source et sur les services de l'Etat pour obtenir des informations et faire accélérer les démarches. A cet égard, le CLIC permet une approche directe des problèmes, comme en atteste cet autre exemple :

« M. le Maire de Myans se déclare satisfait de la possibilité de réduire le périmètre de dangers de 800m, et exprime le souhait que soit trouvée une solution technique permettant de concerner moins d'infrastructures (autoroute, voies à fort trafic). Il considère que désormais l'objectif doit être de restreindre ce périmètre et de trouver des dispositions adaptées dans le périmètre restreint. » (CLIC EPC, p. 6)

Passons maintenant aux riverains et salariés qui se partagent les 18 % restants. Nous avons vu juste avant que les taux de présence aux réunions des membres de ces deux collèges sont très proches (respectivement 14 et 11 %). Mais l'équivalence en nombre n'implique pas un partage équitable du temps de parole. **Les riverains sont de loin les plus bavards** avec un niveau de participation de 16%.

Presque aussi actifs que leurs voisins industriels et élus, les habitants et représentants associatifs qui interviennent en réunion sont très demandeurs d'informations sur des sujets très divers : les procédés mis en place par les industriels, les produits utilisés, les risques encourus, les scénarios d'accidents possibles, le contenu des plans d'urgences et leurs modalités d'exécution (consignes à suivre, sirène d'alarme, etc.), mais également les nuisances du quotidien (odeurs, bruits, fumées) et leur origine.

La connaissance qu'ont les habitants de leur espace de vie (qui inclut souvent l'usine et son environnement proche) les amène à formuler des questions précises sur les activités industrielles et les mesures de prévention en vigueur.

En retour, ils obligent les services de l'Etat et les industriels à s'expliquer et éclaircir de nombreux points qui, sans cela, resteraient obscurs : pourquoi ce nuage de fumée tel jour ? Quelle réglementation pour les transports et les voies de communication ? Car si certains membres des collèges riverains ont de réelles compétences techniques et n'hésitent pas à rentrer dans des détails parfois très complexes, la majorité apporte au CLIC une expérience d'habitant ayant accumulée au fil des années de multiples connaissances sur la situation locale.

Pour les salariés, le constat est tout autre : **leur niveau de participation reste extrêmement faible** (2%). Plus frappant encore est le nombre de réunions au cours desquelles ces derniers n'interviennent pas du tout : ils sont silencieux dans 28 comptes rendus, soit plus de la moitié des réunions de CLIC ayant eu lieu depuis 2005. Un tel silence est révélateur d'un comportement spécifique face au CLIC. Alors qu'ils semblent être les mieux placés pour parler des risques et des conditions de sécurité dans les entreprises, ils n'abordent jamais ces sujets spontanément. A ce stade, deux hypothèses (qu'on cherchera à vérifier dans la deuxième partie) peuvent être avancées pour expliquer une telle attitude.

- On peut tout d'abord penser à « la crainte du patron » et aux difficultés qu'éprouve n'importe quel subordonné qui doit prendre la parole devant son chef ou les dirigeants de son entreprise. A noter que dans le même temps, certains exploitants estiment qu'un seul collègue suffirait à représenter les entreprises, affirmant ainsi leur désir de contenir la parole des salariés.
- On peut aussi penser à l'expression d'un certain désintérêt : de ce point de vue, les salariés privilégieraient d'autres lieux de discussions, de préférence en interne aux entreprises, qui répondraient davantage à leurs préoccupations et à leurs besoins.

On remarque que la difficulté à mobiliser les salariés ne manque pas d'interroger les services de l'Etat, comme en atteste l'extrait suivant :

« Mme la Sous-préfète d'Albertville, après un tour de table des présents et mention des membres excusés, interroge les représentants présents de la société UGITECH en ce qui concerne l'absence des membres du collège salariés.

M. Guillaudot, chef d'établissement UGITECH, précise que ces personnes ont bien été invitées et constate également leur absence, sans plus d'information particulière au moment présent quant à leurs raisons.

Mme la Sous-préfète souhaiterait néanmoins qu'un retour ultérieur d'information lui soit fait pour savoir s'il y a eu des difficultés aujourd'hui ou s'il s'agit d'une position de principe, étant donné l'importance que constitue la vacance de l'ensemble des membres désignés par M. le Préfet d'un des collèges du présent CLIC. » (CLIC Ugine, p. 2)

Les rares prises de parole des représentants des collèges salariés révèlent malgré tout deux attitudes principales :

- Soit l'intervention vise à défendre l'activité de l'entreprise et à attester du bien-fondé et du caractère totalement sûr et sécurisé des procédures mises en œuvre.

Autrement dit, la remise en cause de la gestion de la sécurité revient à remettre en cause le travail des salariés :

« M. le Secrétaire du CHSCT souhaite exprimer le rôle difficile que remplit le CHSCT, notamment pour faire admettre qu'un site industriels peut produire dans des conditions optimum de sécurité pour les riverains et le personnel. C'est notamment sur ces arguments et en mettant en avant le savoir faire des personnels que le CHSCT soutient le développement et souhaite la pérennité de son site. » (CLIC ADG, p. 4)

- Soit l'intervention vise à demander des explications à la direction de l'entreprise (collège exploitants). Dans ce cas, plus rare, on cherche à aborder publiquement des problèmes internes.

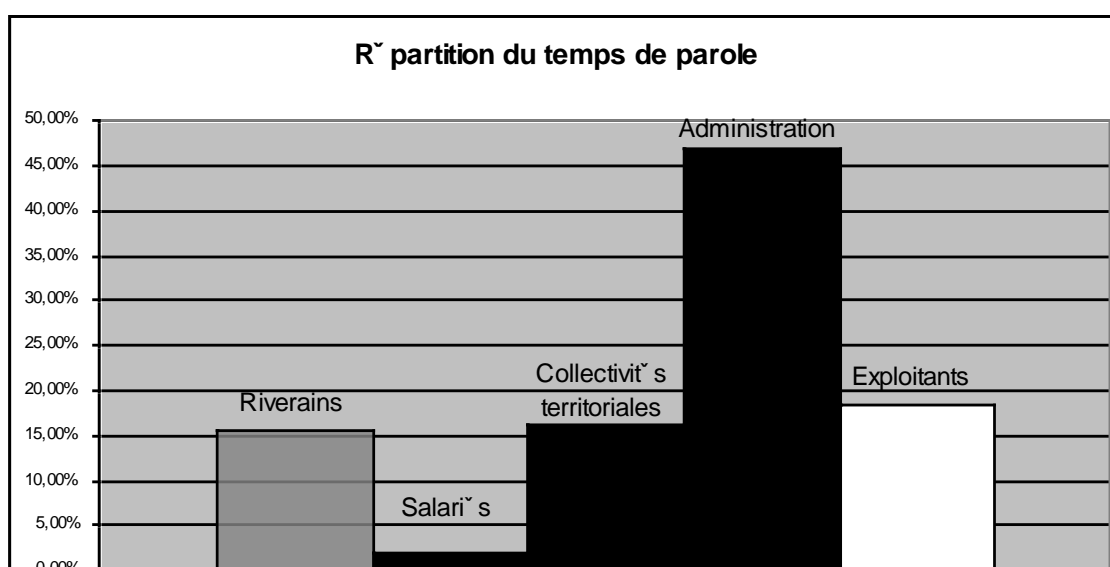


Figure Erreur! Argument de commutateur inconnu.

Proposition d'action n° 4

Chercher à équilibrer les prises de parole en incitant les riverains, les salariés et les élus à préparer des questions et pourquoi pas des présentations.

3. Des sujets de discussion en prise avec l'actualité

La présentation des différentes formes de participation aux réunions de CLIC fait apparaître des thèmes de prédilection pour les membres de chaque collège. Une lecture attentive des comptes-rendus permet d'identifier huit sujets récurrents. Pour chacun d'eux, nous avons recensé le nombre de réunions où ils ont été évoqués. Ce qui permet,

au bout de compte, de les classer en fonction de l'intérêt qu'il suscite chez les participants :

1. Actualité oblige, **le thème le plus fréquemment évoqué est le PPRT**. Ce dernier est présent dans 34 réunions (soit 72%) : c'est à l'évidence le sujet phare des comités si bien que les deux dispositifs tendent à se confondre, le CLIC étant finalement considéré par nombre de participants comme la chambre d'enregistrement des décisions relatives au PPRT. Ce sujet est difficile, il renvoie à des thématiques et des problématiques excessivement complexes. Il favorise de fait la prise de parole des services techniques de l'Etat mais aussi des élus qui sont directement concernés par la gestion de l'urbanisme et pour qui le PPRT est un sujet d'inquiétude.

2. Le thème de **la sécurité industrielle arrive en seconde position** (54% des réunions). Les riverains sont les plus intéressés par cette question. Le CLIC permet de ce point de vue des échanges entre les habitants et les industriels sur les systèmes de sécurité, les plans d'urgence, les exercices effectués, les consignes à suivre en cas d'alerte, les dysfonctionnements constatés, etc.

3. La question du **fonctionnement des établissements industriels** suit de près le thème de la sécurité (52% des réunions). On discute des processus de fabrication, des produits utilisés, de la formation du personnel. A l'origine des risques qu'il s'agit de prévenir, les activités industrielles sont logiquement évoquées dans plus de la moitié des réunions (sans oublier les présentations annexes qui sont systématiques).

4. **La mesure du risque** est un thème également très présent (43% des réunions). Cette question fait notamment l'objet d'échanges entre les riverains d'un côté, l'administration et les industriels de l'autre. Il s'agit d'expliquer quelle est la nature du risque et sa probabilité, de donner un sens aux notions d'aléa technologique et d'enjeu, de préciser les obligations réglementaires (méthodologie des études de dangers, règles en matière d'urbanisme). Sujet très technique, il place également les services techniques en position de force même si l'on est parfois surpris par la capacité de certains riverains à intervenir sur ce terrain.

5. Le **CLIC** constitue aussi un sujet à part entière qui est évoqué dans une vingtaine de réunions (soit 37 %). Sauf exception, les règles de fonctionnement des comités font peu débat et sont globalement acceptées par les participants. Les questions logistiques et réglementaires sont en revanche assez nombreuses.

6. **La place du risque** dans notre société et son **acceptabilité** font également partie des thèmes les plus fréquemment abordés (17% des réunions). Cette question renvoie à la recherche d'un équilibre entre les intérêts économiques, sociaux et sécuritaires. Beaucoup défendent en effet l'idée de maintenir les activités industrielles là où elles sont, c'est-à-dire de préserver les intérêts économiques tout en respectant la sécurité et l'environnement. Ce principe, martelé par les industriels mais aussi par l'administration, est accepté sans aucune difficulté par la plupart des riverains et des élus. Notons enfin que c'est pratiquement le seul thème (avec la gestion de la sécurité) sur lequel se

prononcent les salariés qui sont avant tout dans une position de défense de leur activité.

7. **L'information et la qualité de vie** ne sont abordées que dans 9% des réunions alors que ces deux thèmes semblent être au cœur des préoccupations liées au risque et à la concertation. Pourtant, ils sont rarement abordés et font peu débat.

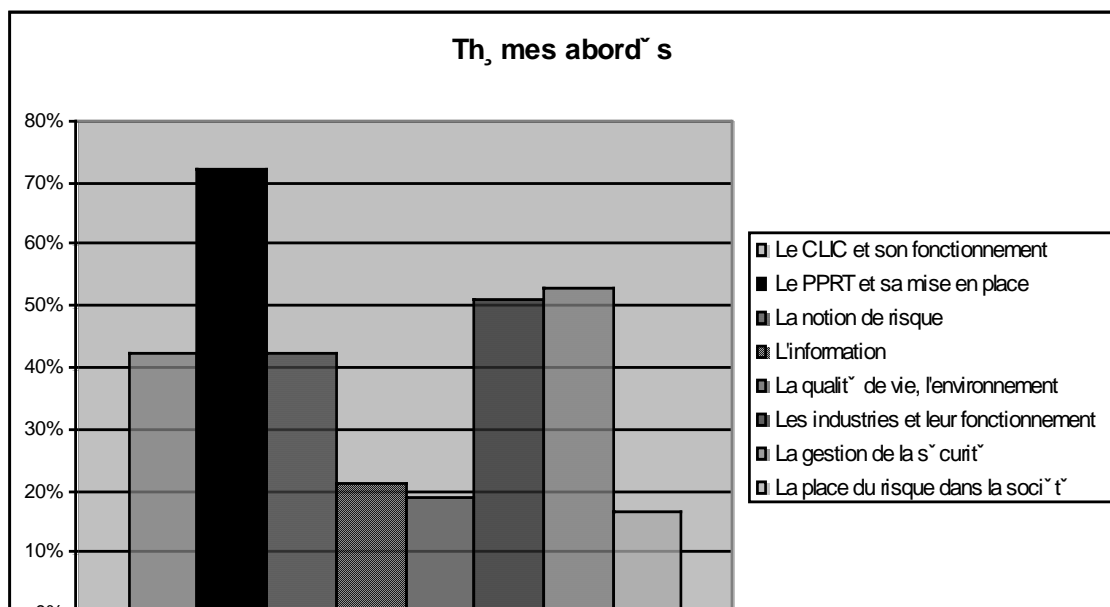


Figure Erreur! Argument de commutateur inconnu.

Récapitulatif

L'exploitation des comptes rendus et les données quantifiées que nous en avons extraites permettent de dégager quelques caractéristiques du fonctionnement des CLIC en Rhône-Alpes :

- L'administration exerce une emprise très forte sur les assemblées qui s'exprime autant par le nombre de ses représentants présents aux réunions que par l'intensité de ses prises de parole.
- Les exploitants ont une attitude prudente et réservée à l'égard du dispositif.
- Les représentants des collèges riverains et salariés ont des taux de présence très semblables, mais ils ne participent pas du tout de la même façon : alors que les premiers n'hésitent pas à s'exprimer pour poser des questions, les seconds restent globalement muets.
- Le caractère technique et réglementaire du CLIC induit des rapports de domination entre les différents groupes qui, bien souvent, sont préjudiciables aux échanges.

- Les temps de discussion sont également limités par le nombre de présentations par réunion (entre 4 et 5 présentations en moyenne par réunion).
- Beaucoup de représentants des collèges riverains ont une participation spontanée et volontaire.
- Les participants n'ont pas toujours les mêmes centres d'intérêts. Ils ne partagent pas non plus les mêmes avis sur les mesures à prendre ou les orientations à donner à la prévention des risques. Ces divergences de point de vue génèrent parfois des tensions entre les participants, y compris au sein d'un même collègue.

Au final, l'analyse des comptes rendus des réunions organisées entre 2005 et fin 2009 relève **un écart significatif entre les objectifs assignés aux CLIC et la réalité de leur fonctionnement**. Si les comités permettent pour le moment d'informer certains participants en apportant des réponses aux questions qu'ils posent en réunion, leur champ d'action en matière d'information reste cependant très limité. Le dispositif peine en particulier à jouer son rôle de production de connaissances sur les risques et de relais d'information. De la même manière, les échanges entre représentants des différents collèges restent très succincts et fortement contraints par le format des réunions. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la capacité des CLIC à constituer les riverains, les représentants associatifs et les salariés (voire même certains élus locaux) en véritables acteurs de la prévention des risques industriels. C'est pourquoi, il nous a paru utile d'interroger ces participants qui constituent aujourd'hui la cible privilégiée des CLIC : qu'en pensent-ils ? Comment envisagent-ils leur participation ? Quelle expérience en font-ils ? Comment jugent-ils le dispositif ? Répond-il à leurs attentes en termes d'information et de concertation ?

Des participants intéressés, volontaires et critiques

En préambule : quelques précisions méthodologiques

Pour affiner les éléments de bilan présentés en première partie, nous avons réduit le champ d'analyse en focalisant notre attention sur un nombre limité de CLIC. Plusieurs critères ont guidé notre choix : la localisation géographique, le nombre de réunions et la qualité des échanges. Six comités ont ainsi été identifiés : trois sont situés dans le Rhône, deux en Isère et le dernier en Savoie. Ils se distinguent également par les contextes dans lesquels ils prennent place et l'intensité des discussions qu'ils suscitent : deux sont des CLIC à forts enjeux qui génèrent des débats importants et font intervenir l'ensemble des participants ; deux correspondent à des sites où les enjeux sont plus faibles et le fonctionnement plus routinier et moins conflictuel ; deux font partie du groupe des CLIC qui « dysfonctionnent », soit parce qu'ils ne se réunissent pas, soit parce qu'ils présentent de fortes disparités entre collèges.

Une fois notre choix arrêté, l'enquête a consisté en une vingtaine d'interviews. Nous avons interrogé neuf personnes membres de collèges riverains, six personnes membres de collèges salariés et trois maires de communes directement concernées par un CLIC. Deux entretiens complémentaires ont été effectués auprès de deux agents de l'Etat ayant eu l'occasion de participer ou d'animer des réunions de comité. Au cours de cette enquête, les salariés et les élus locaux ont été les plus difficiles à rencontrer : les premiers par manque d'intérêt ou par refus de la hiérarchie ; les seconds par manque de disponibilité. Bien évidemment, l'échantillon constitué pour cette enquête ne cherche pas à rendre compte de façon exhaustive des expériences et des situations personnelles des membres de CLIC. Il n'est pas représentatif et n'a pas vocation à décrire l'intégralité des formes de participation. Les entretiens réalisés permettent cependant de repérer des figures de la participation au sein de chaque collège.

Enfin, nous avons choisi d'anonymer totalement les sources de cette enquête. Les extraits d'entretiens cités dans le texte ont donc été en partie corrigés pour qu'il ne soit pas possible de reconnaître leurs auteurs.

Cette deuxième partie, plus qualitative, vise à comprendre comment les différents membres des CLIC envisagent leur participation au sein de ce nouveau dispositif. S'ils sont globalement satisfaits, les participants que nous avons interrogés portent néanmoins un regard très critique sur le fonctionnement du CLIC qui, bien souvent, ne correspond pas totalement à ce qu'ils espéraient. On observe en particulier un décalage entre des attentes plus ou moins formalisées en matière d'information et de concertation et une réalité vécue autrement. Dans un premier temps, nous ferons donc le point sur ces attentes qu'a fait naître la création et la mise en activité des CLIC. Puis nous nous intéresserons aux retours d'expérience et aux critiques que les participants interrogés adresse au dispositif. Enfin, nous mettrons en évidence les principaux freins au bon fonctionnement des CLIC, tels qu'ils nous sont apparus dans les propos des personnes que nous avons interviewées.

4. Des attentes et des formes de participation différenciées

Tout d'abord, nous souhaitons rendre compte de la façon dont les membres des trois collèges riverains, salariés et élus, envisagent leur participation au CLIC et ce qu'ils en attendent. Dans un souci de clarté, nous distinguerons dans ce premier point les participants par catégories : a) élus, b) salariés, c) riverains.

a) Le point de vue des participants élus

La présence en CLIC des élus que nous avons rencontrés va de soi. Maires ou adjoints de communes directement concernées par le risque industriel, leur participation n'est pas questionnée : elle s'apparente à une forme particulière de représentation politique. On relève cependant différents niveaux d'attente vis-à-vis du CLIC.

1. Certains perçoivent le CLIC comme **un instrument inutile** ou **encombrant**. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette première façon de voir le dispositif. La conviction que le format empêche *de facto* toute possibilité d'information ou de concertation en est une. Ainsi ce maire du sud de l'agglomération lyonnaise :

« À propos des CLIC, je ne pense pas qu'en une réunion publique, sur un sujet aussi complexe, on puisse arriver à aborder à fond le sujet. Cela nécessite forcément une information préalable. La conférence riveraine a passé deux séances de travail à des exposés techniques pour expliquer ce qu'est un PPRT. Les habitants ont ensuite souhaité auditionner quelqu'un de France domaine pour se faire expliquer comment allaient être évalués leurs biens. Ils ont aussi souhaité entendre des juristes pour mieux comprendre les questions d'expropriation, de délaissement... Toutes ces approches ont occupé quatre séances de travail, et je ne vois pas comment faire à moins pour arriver à une véritable concertation. »

La crainte de s'exposer au développement d'une dynamique politique non contrôlable par la mise en débat de sujets potentiellement conflictuels, de se voir associé à des mesures impopulaires ou remis en cause dans leur leadership des affaires locales sont d'autres raisons qui expliquent la réticence de certains élus, notamment les plus investis sur la question des risques industriels, à s'investir dans ce nouveau dispositif.

2. D'autres perçoivent le CLIC comme **un outil d'information** qui peut être utile dans certaines circonstances, lorsqu'un accident se produit sur le site industriel ou lorsque des décisions importantes doivent être publicisées avant d'être mises en œuvre. Dans ce cas, le CLIC a une vocation pédagogique : il doit permettre aux responsables et aux spécialistes d'expliquer au public, pour le rassurer ou favoriser l'acceptabilité de décisions lourdes de conséquences.

3. Enfin, dans une vision plus stratégique, le CLIC peut être envisagé à la fois comme **un lieu de production d'informations** et comme une véritable **instance de concertation** susceptible de contribuer à la définition des mesures de prévention des risques industriels.

Un maire d'une commune du Rhône explique ainsi que le dispositif devrait servir à montrer que les documents présentés par les industriels et les services de l'Etat ne sont pas si figés qu'ils en ont l'air, qu'il y a malgré tout matière à discuter. Pour cet élu, le CLIC est en quelque sorte l'instrument par lequel il devient possible d'ouvrir la boîte noire du PPRT. C'est l'outil qui peut permettre de « faire bouger les lignes » :

« Le CLIC est un lieu où on doit dire les choses. Alors il faut que les entrepreneurs viennent dire ce qu'ils font, les problèmes qu'ils ont, les dangers de leurs usines, etc. L'Etat doit aussi expliquer les PPRT et comment ça se fabrique. En fait, il faut qu'on nous présente toutes ces choses pour qu'ensuite, on puisse donner notre avis. Donner notre avis sur les zonages qu'on va faire. »

Le CLIC permet également à ces élus de se positionner comme des interlocuteurs incontournables et d'affirmer leurs positions sur des sujets sensibles comme le PPRT.

b) Le point de vue des participants salariés

La participation des salariés des entreprises est loin d'être aussi évidente que celle des élus. Certains sont membres par obligation (petites entreprises à effectifs réduits) ou participent à la demande de leur patron (petites entreprises n'ayant pas de représentants du personnel). Dans les CLIC liés aux plus grandes entreprises, les sièges du collège salariés sont distribués aux membres syndiqués des CHSCT, selon un équilibre entre représentation des établissements concernés et niveau d'implantation des organisations syndicales dans chaque établissement.

Sur le plan de la participation, on observe une césure très nette entre les représentants des « petites » et « grandes » entreprises : d'un côté, on trouve des salariés peu habitués à ce type d'exercice, dont la présence est en grande partie dictée par la nécessité ou la commande d'un supérieur hiérarchique. De l'autre, on trouve des représentants du personnel plus libre de leur parole et plus habitués à la confrontation et au dialogue sur des sujets potentiellement conflictuels (ce qui n'implique pas forcément un niveau de participation plus élevé). Là encore, on constate des niveaux d'attente très variables (sans surprise, les salariés qui participent au CLIC « sur commande » sont aussi ceux qui en attendent le moins).

1. Une partie des salariés interrogés n'attend strictement rien du dispositif : le désintérêt est total et la participation considérée comme une

perte de temps. L'exemple de cette personne, employée dans une petite entreprise, est édifiant :

« On perd une heure ou deux, voire toute une journée à aller à ces réunions alors que ça ne nous intéresse pas plus que ça. J'ai plus l'impression que c'est une réunion où on est obligé d'aller, ça se passe et puis voilà. C'est juste pour dire que tout le monde est venu, tout le monde a fait sa BA on va dire. Et puis voilà. On y est allé parce qu'on devait y aller, qu'on était convoqué. Et d'ailleurs, mon patron m'avait dit : "vous verrez, ça ne vous apportera pas grand-chose" ».

Si la présence en CLIC s'apparente au mieux à une « bonne action », le sentiment d'obligation reste très fort tandis que les apports possibles en termes d'information sont complètement occultés.

Proposition d'action n° 5

Éviter dans la mesure du possible les situations de participation contrainte.

2. Une autre partie des salariés se montre plus intéressée, mais **n'envisage sa participation qu'à travers le supérieur hiérarchique**, par ailleurs membre du collège exploitants. Par exemple, cet autre employé d'une petite entreprise, qui est devenu membre de CLIC à la demande de son patron :

« Le chef m'a proposé d'être dans le CLIC puisqu'il fallait des représentants chefs et des représentants ouvriers. Ou opérateurs. Je ne sais pas comment il faut dire. Ça m'a fait bien plaisir parce que c'est quelque chose qui est en dehors du travail et qui n'engage pas non plus à des super responsabilités non plus. »

Dans ce cas, la distinction entre dirigeants et salariés ne semble pas naturelle. S'autonomiser apparaît donc difficile pour ces salariés qui conçoivent mal quel peut être leur rôle en tant que membres autonomes et indépendants du CLIC.

Proposition d'action n° 6

Veiller à bien distinguer, dans l'organisation spatiale des assemblées et la disposition autour de la table, les différents collègues. Bien séparer les salariés des exploitants afin d'aider les premiers à se distinguer de leurs chefs et responsables hiérarchiques.

3. Du côté des salariés et de leurs représentants, certains envisagent le dispositif comme une obligation réglementaire, qui n'appelle pas nécessairement une participation active, mais qui offre néanmoins **un point de vue intéressant**

sur l'extérieur et ce que les autres parties prenantes disent de leur travail et de leur activité. Continuons avec le précédent employé :

« C'est toujours enrichissant de faire quelque chose en plus de ce qu'on fait d'habitude, qui change et qui demande une réflexion un peu différente. De voir aussi les autres industriels, les autres entreprises qui sont dans la chimie. Et puis d'avoir aussi les questions du public. De voir ce que les autres en face, les associations, les maires des communes ... de voir ce qu'ils ont à dire. Parce que voilà, quand je ne suis plus au travail, je suis comme tout le monde. Je suis citoyen. Et le fait d'avoir des gens, des associations, ça amène un autre regard, des questions qu'on ne se pose pas naturellement. Ils tiennent un langage différent. »

4. Dans une perspective plus stratégique ou plus utilitaire, le CLIC est également considéré comme **un moyen de nouer des relations avec les services de l'Etat** (les inspecteurs des installations classées notamment) qui n'existent pas par ailleurs et que les représentants du personnel appellent de leurs vœux depuis plusieurs années.

Proposition d'action n° 7

Inciter les salariés à communiquer sur leur travail, à préparer des présentations sur leur métier d'opérateur, les équipements utilisés, les mesures de sécurité, les formations suivies, etc.

5. Chez les salariés, la participation au CLIC s'envisage également sur un mode plus défensif : s'ils sont présents et s'ils interviennent, c'est avant tout pour **défendre la cause des personnels exécutants et/ou conforter l'image de l'entreprise** auprès des autres membres du CLIC. Ainsi ce salarié, membre du CHSCT d'une entreprise de l'Isère :

« Mais voilà, au CLIC, on fait attention à ce qu'on dit. En CHSCT c'est différent. Quand la direction dit un truc, nous les syndicalistes on conteste, on établit un rapport de force. On ferraille. On est là pour discuter et trouver des solutions : "On a été mauvais sur ce coup-là, quelles actions on engage pour améliorer le truc ?" On ferraille. Au CLIC, on ne le fait pas ça. On les laisse dérouler leur truc. Et au contraire, si on sent qu'ils sont en difficulté, on a tendance à se mettre du côté des patrons pour protéger l'usine et l'emploi ».

Les désaccords entre dirigeants et représentants syndicaux sont passés sous silence le temps d'une réunion, l'essentiel étant de défendre les activités de l'entreprise. Dans ce cas, les CLIC marque une frontière entre l'industrie et son environnement : ce que l'on peut dire d'un côté doit être absolument tu de l'autre.

Selon la même logique, certains salariés évoquent la possibilité qu'offre cette instance pour communiquer sur les actions entreprises en interne aux établissements pour respecter l'environnement et la sécurité du voisinage. L'enjeu concerne alors la crédibilité qu'ils seraient en mesure d'apporter dans la

valorisation de ces actions entreprises par les industries dans la mesure où ils peuvent se prévaloir de ne pas être la « voix du patron ».

6. Enfin, une partie des salariés envisage le CLIC comme **une arme pour faire avancer des négociations en interne à l'entreprise**. Dans ces cas précis, le CLIC fonctionne comme un instrument de pression : on menace de tout « *balancer* » en réunion si les problèmes rencontrés dans la stricte intimité de l'usine ne sont pas réglés au plus vite.

c) Le point de vue des participants riverains

La majorité des riverains interrogés est membre d'une association locale engagée dans la préservation du cadre de vie ou la protection de l'environnement. Cette appartenance suffit en général à justifier leur présence au CLIC : connus localement, ils sont sollicités par la municipalité et acceptent de participer parce que le sujet des risques industriels fait partie de leurs préoccupations et répertoire d'action. Plus rares sont ceux dont la participation résulte d'une démarche volontaire et d'une demande spontanée.

Dans l'échantillon, on note également que trois personnes exercent ou ont exercé une activité de pompier (professionnel ou volontaire). L'un d'eux a d'ailleurs été recruté par le maire de sa commune pour cette raison. De façon plus inattendue, deux participants riverains cumulent les qualités de voisin (d'un site Seveso) et d'employé (d'une entreprise qui n'est pas celle située à proximité de chez eux, mais qui est néanmoins représentée au CLIC).

Enfin, toutes les personnes rencontrées ont un lien plus ou moins fort avec une ou plusieurs entreprises représentées dans le CLIC. Ce lien se manifeste de diverses manières : une activité associative ou militante, un engagement dans les affaires communales (conseil de quartier ou de commune), une relation familiale ou amicale avec des personnes travaillant dans les usines. Bien que non représentatif, notre échantillon tend à montrer que les participants riverains sont souvent des personnes sensibilisées à la question du risque, du moins investies dans la vie locale.

Comme pour les représentants salariés, les qualités et caractéristiques sociales des membres définissent des formes d'engagement très différentes. Trois sont clairement identifiables parmi les personnes interviewées : certains s'investissent sur un **mode passif**, d'autres sur un **mode partenarial** et les derniers, sur un **mode combatif**.

1. Au sein du premier groupe (passifs), les participants viennent en CLIC pour écouter et le cas échéant s'informer et apprendre des choses. Le dispositif est alors envisagé sur un mode récréatif. Dans ce cas, la participation permet surtout de **satisfaire une curiosité personnelle**, de connaître les avis de chacun, de comprendre aussi comment se gèrent les problématiques liées au risque et comment se composent les relations entre les acteurs. Un riverain explicite cette façon de voir le CLIC :

« C'est très intéressant parce que ça permet de mieux cerner quel est le niveau de sensibilité, de compréhension des situations « à risques », comment elles sont perçues par les populations. Pour moi, c'est assez intéressant parce qu'après, ça permet de discuter au quotidien avec des gens : "ah tu travailles dans l'industrie chimique". On comprend mieux le questionnement des gens et ce qui leur fait peur. »

2. Dans le deuxième groupe, les attentes sont plus fortes et la participation plus active. Les participants qui s'inscrivent dans la logique partenariale se définissent plutôt comme **des relais d'information** : leur contribution consiste à capter des informations, à les capitaliser et les synthétiser (voire les vulgariser), pour ensuite les diffuser le plus largement possibles auprès des populations locales intéressées. Dans cette perspective, le CLIC a vocation à produire de l'information sur tous les sujets qui intéressent les voisins des usines dangereuses : les incidents et accidents bien sûr, mais également les changements qui interviennent dans l'organisation et le fonctionnement des installations industrielles. Le dispositif doit alors permettre de répondre à toutes les questions qui se posent localement, de rendre public tout ce que les voisins des usines constatent mais ne savent pas expliquer. Ainsi ce représentant associatif de Savoie :

« L'avantage de ces réunions, c'est que ça permet de nous éclairer. Comme toutes les questions sont prises en compte et que toutes les personnes présentes peuvent y répondre, ça permet d'éclaircir pas mal de choses. Non, je pense qu'à ce niveau-là, quand on y participe, quand on ressort, on a rarement des points en suspens ou des interrogations qui restent. Les deux réunions que j'ai faites en tout cas ont permis d'éclaircir pas mal de choses. »

Pour ces représentants riverains, le CLIC est une source précieuse d'informations susceptibles d'être ensuite relayées auprès des populations intéressées. Ce qu'explique cet autre associatif de la périphérie lyonnaise :

« Pour moi, c'est important d'y être pour essayer de faire une courroie de transmission, un relais entre l'entreprise et les entrepreneurs, les politiques et les habitants. Parce qu'on a toujours la sensation... l'entreprise a été tellement fermée sur elle-même pendant longtemps qu'on a toujours l'impression qu'elle cache quelque chose. Et il y a une demande des habitants, il y a des gens qui me téléphonent de temps en temps pour me demander : "Ben voilà, je suis prêt à acheter sur votre commune, qu'est-ce que je risque ?" Il y a une demande, les gens se posent des questions. Alors si je suis au CLIC, c'est vraiment pour faire ce relais de transmission, pour maintenir les gens informés. »

Pour les participants de ce deuxième groupe, le CLIC présente en outre deux qualités essentielles. D'une part, il est utile en cas d'accident pour rassurer les populations locales dans la mesure où certains de ses membres ne peuvent pas être accusés de dépendance ou de collusion avec les entreprises. D'autre part, il agit comme un instrument de vérification et de certification des informations délivrées par les entreprises et offre de ce point de vue des garanties importantes aux associations qui se chargent ensuite de publiciser ces informations.

« L'intérêt du CLIC, s'il s'est déjà réuni, est qu'il est composé de gens qui sont informés de ce qu'est l'entreprise. La réaction à l'évènement ne part pas dans tous les sens. Les membres du CLIC sont des riverains qui ne sont pas soupçonnés d'être inféodés à l'entreprise. Ils peuvent rassurer. » (un représentant associatif du Rhône)

Notons toutefois que les représentants des riverains assurent diversement ce rôle de relais d'information. Le travail de restitution/diffusion des informations

captées en CLIC est très variable : il va du compte-rendu informel aux autres membres actifs de l'association au compte rendu écrit mis en ligne ou diffusé par Internet, en passant par des réponses ponctuelles à des demandes inopinées. Certains riverains s'interrogent d'ailleurs sur les moyens à mettre en œuvre pour intéresser un public plus large.

Proposition d'action n° 8

Aider les représentants riverains à assurer leur rôle de relais d'information. Faciliter leur travail de diffusion par la mise à disposition d'espaces dans les journaux d'information communaux ou sur les sites Internet dédiés à ce type d'information (sites municipaux, site CLIC Rhône-Alpes, etc.)

De façon plus périphérique, le CLIC est aussi considéré comme un moyen de contrôler l'élaboration des mesures de prévention et la production de sécurité. Deux ou trois participants interrogés envisagent ainsi leur participation comme la possibilité de peser en faveur des mesures de réduction des risques à la source, soit pour contribuer à la sécurisation des usines et à la protection de leurs voisins, soit pour affaiblir les contraintes d'urbanisme susceptibles de compromettre l'avenir des quartiers voisins.

3. Cette fonction de **surveillance** est la qualité du CLIC que les participants combattifs valorisent le plus. Ceux-là viennent en CLIC pour poser les questions « *qui dérangeant* », pour « *pousser les industriels et les services de l'Etat dans leurs retranchements* » et proposer des alternatives aux décisions qui, de leur point de vue, consistent surtout à satisfaire les attentes des exploitants. Très offensifs, ces participants investissent le CLIC pour placer les industriels sous contrôle, exercer une pression permanente qui les oblige à s'expliquer sur leurs activités et les dangers qu'elles génèrent. Une représentante associative exprime bien cette idée :

« L'avantage, c'est que l'industriel est obligé de dire les choses, de les expliquer. Et donc quelque part, il est un peu surveillé puisqu'il est sous le regard des gens du CLIC. Même pour les administrations, je pense que c'est bien ! Parce qu'on a affaire à un autre problème, c'est que souvent les administrations couvrent les industriels. Jusqu'à récemment, on a eu beaucoup de difficultés à avoir des informations par les administrations. Souvent, quand il y a un problème, c'est nous qui mettons le doigt dessus alors que c'est l'administration qui est chargée de faire que les choses fonctionnent correctement. Donc je pense que ça va obliger, et les industriels et les administrations, à faire un effort de vigilance. C'est l'intérêt. Si les choses fonctionnent. Enfin, les deux dernières réunions me laissent espérer que ça va mieux fonctionner. »

Ces riverains combattifs s'inscrivent dans une logique de défiance vis-à-vis des industriels et de l'administration. Le CLIC est alors un moyen de rappeler ses obligations à l'Etat inspecteur, pour le « *remettre dans le droit chemin* » et le contraindre à exercer un regard critique sur les activités industrielles qu'il

autorise et contrôle. Par la suite, on verra que ces riverains combatifs sont aussi les plus exigeants en matière de concertation. Ils attendent en effet du CLIC qu'il laisse un maximum la place au débat et favorise la participation égale de chacun.

5. Des avis oscillant entre satisfaction et déception

L'objectif de ce deuxième point est de confronter les attentes exprimées par les participants avec leurs expériences du dispositif. Interrogées sur leur degré de satisfaction, les personnes rencontrées n'ont pas d'avis tranchés. Leur jugement est plutôt teinté d'ambivalence. D'un côté, ils adhèrent à la démarche et se déclarent plutôt satisfaits de participer aux réunions. Certains tirent même des bénéfices tangibles de cette participation. Mais en dépit de réels motifs de contentement, les personnes interrogées disent aussi leur déception et leur frustration. Si l'existence des CLIC n'est pas remise en cause en tant que telle, si elle est saluée comme un progrès par la majorité des participants, leur fonctionnement appelle cependant de nombreuses critiques et de récriminations plus ou moins fortes.

a) Des motifs de satisfaction

Le CLIC satisfait la majorité des participants parce qu'**il répond à un besoin de concertation et de transparence**. Même les représentants salariés, pourtant réfractaires à ce mode de participation, voient l'utilité du dispositif :

« C'est très bien. C'est même essentiel. Franchement. Surtout pour nous qui sommes quand même très prêts de la ville. C'est normal qu'il y ait un échange, une information, que les personnes qui habitent autour soient tenues au courant. Pour moi, c'est l'évidence même. C'est même étonnant que ça n'existait pas avant. » (un opérateur d'une entreprise du Rhône)

Du côté des représentants associatifs, le CLIC est même envisagé comme un « bien précieux », comme une victoire acquise de haute lutte après des années de revendications visant une implication plus forte des habitants dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales. La CLIC a d'autant plus de valeur à leurs yeux qu'il contribue à consolider leurs activités associatives et renforcer leurs moyens d'action au niveau local. Pour la plupart des associations membres, le CLIC étoffe un répertoire d'activités déjà plus ou moins fourni et légitime un peu plus leur engagement militant. Être membre de CLIC, c'est être reconnu comme un interlocuteur à part entière sur le sujet des risques industriels et plus largement, du cadre de vie. A cet égard, il n'existe pas de stratégie de boycott du CLIC, mais plutôt des phénomènes de concurrence lorsque le « trop plein » d'associations locales nécessite de faire des choix. Même les participants les plus virulents, qui estiment que la concertation n'est qu'une « coquille vide », n'envisagent pas de ne pas y être. Participer au CLIC permet d'asseoir sa position en tant qu'acteur légitime de la prévention des risques industriels.

Plus largement, les participants interrogés se félicitent de la fonction informative du CLIC. L'outil permet d'obtenir des informations détaillées sur des univers qui, sans

cela, resteraient difficiles d'accès : le monde industriel, ses procédés et ses évolutions, mais également le monde de la réglementation, ses procédures et les mesures concrètes qui en découlent. **Le caractère informatif du CLIC est valorisé par l'ensemble des participants.** Par exemple :

« J'ai vraiment l'impression que les entreprises jouent le jeu. C'est vraiment le cas de le dire ! Quelles que soient les personnes qui ont présenté les entreprises, les risques, les PPRT en cours ou finalisés. On a même eu des personnes qui sont intervenues pour expliquer en détail ce qui avait été fait suite à l'incident qui a eu lieu il y a deux et demi ans en arrière. Ils ont expliqué l'origine, le pourquoi, ce qu'ils avaient fait jusqu'à présent et pourquoi ça ne pourra plus se reproduire. Vraiment, oui, c'est très, très clair. On ressort, on a vraiment l'impression d'avoir fait le tour du problème et d'avoir avancé sans qu'il y ait quelqu'un qui ait une position plus négative ou en retrait par rapport aux autres. » (un riverain savoyard, membre d'une association locale)

De ce point de vue, une partie des membres de CLIC se définit comme « receveur » d'informations. Ainsi ce responsable associatif de la région lyonnaise :

« Donc on compte bien sur ce CLIC pour nous informer de ces incidents, pour qu'on puisse ensuite informer la population. Quand il y a un incident, mais aussi quand il y a des évolutions dans l'entreprise, être au courant des problèmes qu'il y a pu avoir et des remèdes qui ont été apportés, etc. »

Le CLIC a donc cette qualité de fournir des informations qu'il serait difficile d'obtenir par ailleurs. Le sentiment que les industriels « jouent le jeu » et n'hésitent pas à communiquer sur leurs activités ou bien encore sur les incidents qu'ils ont pu rencontrer est partagé par les participants qui saluent cet effort auquel ils n'étaient pas habitués. Beaucoup soulignent également le caractère pédagogique et didactique des présentations et explications :

« Quand même, ça résume bien quand les industriels font leur compte-rendu. Ça résume quand même bien les choses. Parce qu'on peut aller chercher sur Internet, on peut faire des tas de choses... En plus Internet, ce n'est pas toujours très fiable non plus. Je pense que sur Internet, ils ne mettent pas tout ce qu'il raconte devant nous ». (un membre d'association)

Les informations données au CLIC ont d'autant plus de valeur aux yeux des représentants des différents collèges qu'elles sont régulièrement actualisées et comme « certifiées » par les services de l'Etat. La présence de ces derniers est en effet un gage de sérieux et de crédibilité indéniable pour bon nombre de participants.

b) Des récriminations diverses et variées

Les motifs de satisfaction mis en avant par la majorité des participants ne doivent pas masquer les critiques qu'ils formulent dans le même temps. Celles-ci s'organisent en quatre grands ensembles : 1) le non-respect des règles du jeu par les autres participants ; 2) le fonctionnement du dispositif ; 3) l'apprentissage et la légitimation des participants ; 4) l'absence d'échanges et de concertation.

1. Une partie des critiques s'adresse aux **autres participants**, à qui il est reproché de « *ne pas jouer le jeu* ». Ces récriminations qui visent les voisins de table, parfois membres du même collège, renvoient le plus souvent à des visions différentes des problèmes et des moyens à mettre en œuvre pour les résoudre.

Ces récriminations concernent notamment les riverains « partenariaux » et les riverains « combatifs » qui s'accusent réciproquement de ne pas partager la même conception du CLIC. Les premiers, qui pensent que le comité peut favoriser l'insertion des usines dans leur environnement, dénonce l'attitude offensive des seconds en la qualifiant de « négative ». La virulence de certains représentants qui, parfois, ne cachent pas leur désir de voir partir les usines, est souvent perçue comme une agression par les autres. Inversement, les seconds reprochent aux premiers une forme de « mollesse », voire de soutenir les représentants d'autres collèges.

Les industriels font aussi l'objet de critiques, toujours suspects qu'ils sont de ne pas livrer l'intégralité des informations dont ils disposent ou de minimiser les risques encourus. Par exemple :

« On nous a d'abord expliqué que le produit, parce qu'il est sujet à l'auto échauffement, il faut le mettre en œuvre avec précaution. C'est pour ça qu'on met sous atmosphère neutre une grosse partie du processus. Pour éviter les contacts avec l'oxygène, etc. Et puis après, on nous explique le contraire. On nous explique qu'il n'est pas si dangereux que ça finalement. En fait, ils ne savaient pas comment le combattre, ils ne savaient pas où ça les emmenait. » (un président d'association locale dans le Rhône)

Une partie des personnes interrogées se désole également du silence des salariés. Largement commentée par les participants des autres collèges, cette défection est en général interprétée comme la conséquence d'une impossibilité à s'exprimer devant un public qui pourrait leur être hostile :

« Et bien, dans le CLIC, il y a une représentation des salariés, d'une certaine manière par l'intermédiaire des représentants du comité d'hygiène et de sécurité, le CHSCT, plus les délégués du personnel, plus le CE. Donc ils sont 4 ou 5. Mais mettons nous à la place de ces gars. En face, ils ont un gars comme moi qui leur dit : "Messieurs votre site est trop dangereux, il est même trop dangereux pour vous". Les gars, ils se retournent : "Merde c'est vrai !" Mais même s'ils le pensent, ils ne vont pas le dire. Et ben oui, ils viennent casser la croûte, ils viennent trouver leur pain quotidien dans cette boutique, ils n'ont pas fait exprès de rentrer là-dedans, ils ne peuvent pas le dire, même s'ils savent que ce site présente des risques.» (un représentant associatif de la région lyonnaise)

Proposition d'action n° 9

Favoriser l'interconnaissance, faire en sorte que les participants puissent se découvrir en toute confiance, apprennent à se connaître et à s'accepter mutuellement. Différents moyens sont envisageables : organiser des rencontres en dehors des réunions, prévoir des pots de l'amitié à la fin des réunions, etc.

2. Une autre partie des critiques émises par les participants vise le fonctionnement des CLIC. En dépit de la variété des points de vue sur le dispositif, plusieurs voix s'élèvent pour critiquer la **trop faible fréquence des réunions** qui ne permettrait pas au CLIC d'entretenir une dynamique, d'assurer correctement sa fonction de « *veille* » ou de jouer son rôle de « *sentinelle* ». La situation décrite par ce responsable associatif du sud de Lyon révèle ce problème :

« C'est bon, ça va démarrer, on va pouvoir travailler, on va pouvoir agir... et puis plus rien. Déception. On a présenté les entreprises, on nous a dit ce que nous allions faire au sein du CLIC, on a parlé du PPRT et puis il se passe un an, deux ans, et toujours rien. Et ça, on ne nous l'a pas dit au départ. C'est peut-être normal, parce qu'il y a plein d'études à faire, mais ils auraient dû nous le dire au départ. »

Proposition d'action n° 10

Tenir informé tous les membres de l'actualité et du calendrier du CLIC, même (surtout) lorsque il ne se passe rien. Une information régulièrement mise à jour et facilement consultable sur le site Internet des CLIC pourrait être suffisante.

Beaucoup de CLIC connaissent des interruptions prolongées. Mais ce n'est pas tant l'absence de réunion qui pose problème que le manque d'information sur les raisons qui poussent les services de l'Etat à ne pas les réunir. Ainsi, le temps passant, les questions de calendrier peuvent devenir suspectes. Ce qu'explique le responsable associatif cité juste avant :

« Les réunions du CLIC, c'est à l'initiative du préfet. On ne sait pas quand aura lieu la prochaine. On n'est pas informé. On ne nous dit rien. Aucune information. C'est bien la peine de se mettre au CLIC pour avoir des informations ! La seule information qu'on a, c'est par la mairie. Mais on ne va quand même pas s'adresser au préfet pour savoir quand est-ce qu'il compte organiser la prochaine réunion ! (...) Pour moi, il a très bien établi les zones, c'est déjà quasiment bouclé et il essaye maintenant de voir avec les entreprises s'il n'y a pas encore un peu moyen de réduire, notamment sur le port Edouard Herriot où doit passer le bouclage du périphérique. Ce qu'ils attendent c'est d'arriver au bout du bout. Ils préfèrent boucler les trucs avant d'en discuter. Ils préfèrent présenter un PPRT bouclé et qu'on soit là juste pour valider. »

Le fonctionnement irrégulier des CLIC, qui s'explique en général par des contraintes matérielles et techniques, peut cependant être interprété comme le résultat d'une stratégie politique en rapport avec des dossiers locaux à forts enjeux.

La **rigidité du dispositif** est un autre problème dénoncé par les personnes interrogées, y compris les agents de l'Etat « animateurs » de comités. Certains expliquent que la réglementation est appliquée sans égard aux réalités différenciées que recouvrent les CLIC. Par exemple, le comité de la Maurienne qui s'étend sur plusieurs communes n'est pas comparable aux CLIC qui ne concernent qu'une petite localité. En

particulier, les participants de CLIC étendus ont rapidement l'impression que les réunions, trop générales, ne répondent pas à leurs préoccupations, plus locales. Dans ce cas, les participants sont dans l'attente de réunions thématiques plus proches de leurs préoccupations, ce que la réglementation ou les projets du préfet ne permettent pas toujours d'envisager. Inversement, ceux qui participent à des CLIC plus restreints sur le plan territorial se montrent souvent curieux de savoir comment les CLIC voisins fonctionnent et imagineraient volontiers la tenue de « grands CLIC ».

Proposition d'action n° 11

Assouplir dans la mesure du possible le fonctionnement des CLIC pour les conformer aux enjeux locaux et aux préoccupations des participants.

De même que la réalité locale est différente pour chaque CLIC, les enjeux sont extrêmement variables. Des comités que l'on pourrait qualifier de « sensibles », au vu de la prégnance du risque ou bien encore de l'actualité (PPRT), devraient pouvoir bénéficier d'un rythme de réunions plus soutenu que d'autres CLIC réputés plus « calmes », où les demandes sont moins fortes. Un agent de l'Etat illustre bien ce problème :

« On peut toujours se réunir pour se réunir, mais on n'a pas que ça à faire. Par contre, il y a d'autres CLIC qui mériteraient de se réunir peut-être tous les six mois. En mettant tout le monde au même niveau, dans le même moule, avec le même nombre de personne, on arrive à une absurdité où on réunit des CLIC avec des enjeux considérables pas plus souvent qu'un CLIC où il n'y a pratiquement rien comme enjeu. Il y a deux habitations touchées, impactées. Point barre. Donc on est arrivé à cette chose complètement aberrante. »

La rigidité et la faible réactivité du CLIC est aussi un obstacle qui s'oppose à l'organisation de réunions à des moments cruciaux, en cas d'accident par exemple. Ainsi ces deux représentants associatifs, membres d'un CLIC de la région lyonnaise :

« Après l'incident, il n'y a pas eu de réunion immédiate du CLIC, ce qui à mon avis est une erreur en termes d'information et de communication. Les riverains ont demandé la réunion et le maire a répondu positivement. »

« Le préfet, il n'a même pas informé les gens du CLIC, ça c'est clair. Les gens du CLIC l'ont appris par la presse ! Il ne les a même pas informés ! Alors qu'il avait toutes les adresses, on avait fait passer une liste avec les adresses email, les téléphones, etc. Pas un petit signe, rien. »

Proposition d'action n° 12

Inciter les maires des communes concernées à relayer le CLIC au niveau local, à prendre l'initiative d'organiser des réunions en tant que de besoin.

3. Nombre de participants évoquent également les problèmes qu'ils rencontrent pour se constituer comme membres à part entière du CLIC, c'est-à-dire se considérer comme suffisamment légitimes pour poser une question, intervenir, discuter et pourquoi pas, contester une affirmation, d'où qu'elle vienne. Certains soulignent **la complexité et la technicité des sujets** que ne favorisent pas toujours l'écoute ou bien l'envie de comprendre. Ce qu'explique ce responsable associatif, pourtant familier des questions techniques :

« Alors, c'est assez technique... Donc moi, je pose des questions pour comprendre. Mais c'est vrai que c'est un vrai problème parce que c'est très technique (elle insiste). Bon dans les associations, on a l'habitude : on va voir à l'extérieur, on a des copains, on cherche... Mais c'est vrai que c'est compliqué. C'est compliqué. »

La technicité représente un véritable enjeu pour les représentants des collègues riverains qui, s'ils veulent être critiques, doivent fournir beaucoup d'efforts en termes de compréhension et de recherche personnelle. Si ce travail est naturel pour les associations qui ont les moyens de parfaire leurs connaissances en dehors du CLIC (rencontres avec l'administration, mails, courrier, Internet, compétences des membres...), on remarque que les « simples riverains » sont nombreux à compléter leur participation aux réunions par des recherches personnelles (le plus souvent, en consultant le site Internet des CLIC en Rhône-Alpes).

Toujours sur ce même registre, certains regrettent l'**absence de formation** et la **non diffusion des documents et supports de présentation** avant les réunions. Ce riverain considère par exemple cette carence comme un obstacle à la bonne compréhension des discussions et à une participation plus active de tous les participants en quête d'informations :

« Les documents sont diffusés lors de la réunion. Il serait bon qu'il soit diffusé auparavant pour qu'on puisse poser les bonnes questions. Le bon fonctionnement d'un CLIC tient à plusieurs choses : la personne qui l'anime, mais également les riverains ou les salariés, éventuellement. Mais encore faut-il pouvoir poser les bonnes questions pour que ça avance. Pour cela, il est important de pouvoir disposer des documents au préalable, pouvoir les lire, trouver dans ces documents quels sont les problèmes soulevés. »

Proposition d'action n° 13 et 14

Diffuser les supports de présentation et la documentation correspondant à l'ordre du jour avant les réunions.

Organiser des formations pour les membres de CLIC qui souhaitent se spécialiser sur les sujets évoqués en CLIC.

Enfin, nombreux sont les participants qui évoquent les **difficultés à prendre la parole** sur des sujets souvent très compliqués. Certains (y compris les élus) avouent même ne pas oser prendre la parole de peur de dire une « ânerie » :

« On a la sensation quand même d'être considérés comme des trublions. Un petit peu. Et c'est vrai que moi, poser une question qui paraîtra bête pour les autres, m'importe peu pourvu qu'on y réponde. Mais c'est vrai que pour d'autres... on ne se sent quand même pas à l'aise parce qu'on a en face de nous des gens un peu impressionnants quand même. »

La surreprésentation des « spécialistes » et des représentants de l'Etat amplifie d'ailleurs ce phénomène d'auto-disqualification des riverains, salariés et de certains élus. De même que la solennité et le formalisme des réunions, surtout lorsqu'elles ont lieu en préfecture. A cet égard, on observe que la présence du préfet a en général un effet paralysant sur les membres du CLIC et les discussions :

« C'est une attitude souvent trop guindée. Chacun est sur sa réserve, sur son quant-à-soi, sur son domaine, son pré carré et on ne va pas vers l'autre. C'est le positionnement, la façon dont les débats sont menés. Alors effectivement, à partir du moment où y a le préfet, c'est encore pire.

Q : Vous pensez donc qu'une réunion à la préfecture, ça impressionne trop ?

Oui, je pense. Il y a des gens qui sont impressionnés. Sûrement. Moi-même, je vous avoue qu'il y a des fois des questions que j'ai retenues parce que... Je me disais qu'elles seraient peut-être mal reçues, mal perçues. Parce que des fois, sans vouloir être polémique, on voudrait avoir... Et bon, il se trouve qu'on sent bien... Moi, j'ai senti plusieurs fois... Du temps du préfet précédent notamment, je me rappelle d'une intervention où il avait remis en place le représentant DRIRE à l'époque, DREAL, sur la délocalisation du site. Franchement, on n'avait pas envie de poser une question derrière. En réunion, ça ne se fait pas ! Soit on ne fait pas venir les gens et si on les fait venir, on les laisse parler. »

Pour plusieurs représentants interrogés, le clivage entre les « sachants » et les « non-sachant » reste une réalité perturbante. Il crée des rapports de domination qui ne favorisent pas les échanges entre participants et la mise en confiance des personnes peu habituées aux cadres solennels des institutions. Notons au passage que l'absence de vote, soulignée par certaines personnes interviewées, renforcerait ces inégalités : le vote apporterait en effet une dimension démocratique au CLIC en posant tous les membres sur le même pied d'égalité.

Proposition d'action n° 15, 16 et 17

Atténuer au maximum la solennité des réunions en veillant à les organiser en mairie ou dans des lieux moins chargés en formalisme que la préfecture.

Inciter les élus locaux ou les représentants associatifs à prendre des initiatives et à revendiquer les présidences de CLIC

Créer des moments de convivialité et de discussions libres à côté ou en dehors des réunions (pots, buffets, etc.)

4. Enfin, un dernier ensemble de critiques vise l'incapacité des CLIC, dans leur format actuel, à produire des échanges et de la concertation sur des sujets qui sont pourtant à l'ordre du jour et sur lesquels les participants sont actifs (définition de mesures de sécurité, PPRT, etc.).

- Ces récriminations concernent en premier lieu la **nature des informations délivrées en séance**. Si les industriels jouent effectivement le jeu du CLIC, leurs présentations restent selon certains de l'ordre de la communication d'entreprise. Le même type de critique vise les services de l'Etat : les informations présentées sont lissées et généralistes. Elles ne répondent donc que de façon partielle aux questions des habitants. Ainsi cet élu local :

« C'est toujours la même chose. C'est la même information partout. C'est toujours le même film. Je trouve que c'est un peu figé. Même si après on nous montre des cartes qui changent selon les sites et les risques que ça engendre. C'est trop scolaire finalement. Il faudrait être plus clair et plus lisible sur ce que vivent les gens, sur la façon dont la chimie profite aux gens, expliquer plus clairement aux habitants ce qu'impliquent les différentes mesures du PPRT, ce que ça va coûter, etc. Je trouve qu'on n'est pas assez pédagogique dans notre façon de présenter les choses. »

- Le **déséquilibre entre le temps des présentations** (réservé aux services de l'Etat et aux industriels) **et le temps dévolu aux questions** et à la discussion est également évoqué. Certains regrettent que la quasi-totalité du temps des réunions soit consacrée aux présentations réglementaires, laissant finalement peu de temps aux débats. Là encore, les contraintes réglementaires peuvent expliquer cette distorsion mais certains riverains n'hésitent pas à voir dans la longueur des présentations une volonté de réduire la discussion par un effet de vases communicants.

Proposition d'action n° 18

Réduire les présentations et laisser davantage de temps aux questions et aux échanges. Veiller à équilibrer les temps de parole en suscitant des interventions du côté des riverains et des salariés.

- La critique concerne enfin **le rôle de « chambre d'enregistrement »** dans lequel le préfet et les services de l'Etat maintiendraient aujourd'hui le CLIC. A plusieurs reprises, les personnes rencontrées ont défini le CLIC comme « beaucoup d'informations, peu de concertation ». Le sentiment qui prédomine est celui de la frustration : les membres ont l'impression de participer à une sorte de « coquille vide », impression parfois renforcée par la désinvolture de certains représentants (notamment de l'administration) qui s'absentent en cours de réunion.

Les discussions dans le cadre des CLIC s'inscrivent donc dans une logique descendante. Les échanges s'effectuent de manière unilatérale entre les industriels et

l'administration, détenteurs de l'information et les autres collègues cantonnés à recevoir cette information par le cadre rigide et technique du CLIC.

Proposition d'action n° 19

Valoriser la prise de parole des riverains et salariés, les questionner par exemple sur ce qui les concerne au quotidien, les inviter à préparer des questions, des interventions et des présentations.

6. Les principaux freins à la participation

Pour finir, nous souhaitons rendre compte des problèmes plus généraux dont les interviewés témoignent (souvent à leur insu) en faisant le récit de leur participation. L'exposé de ces difficultés devrait également permettre une réflexion sur les moyens d'améliorer le fonctionnement des CLIC. Par commodité et souci de clarté, nous avons classé ces « freins à la participation » en trois sous-ensembles : a) le temps et la disponibilité des participants ; b) un dispositif vécu comme contraignant ; c) une absence de formation préalable.

a) Un manque de temps et de disponibilité

Le manque de disponibilité pour animer et participer efficacement à des telles instances concerne tous les membres du CLIC. La disponibilité peut être qualifiée de deux manières : matérielle et intellectuelle.

Participer à un dispositif comme le CLIC nécessite du temps : le temps de la réunion notamment, mais également le temps de préparation de la réunion et le temps de la restitution de cette réunion aux personnes concernées et/ou intéressées. C'est ce que nous entendons par disponibilité matérielle. Tous les collègues sont concernés par ce problème de disponibilité matérielle et notamment par le manque de temps pour préparer et assimiler efficacement les réunions du CLIC. Les services de l'Etat connaissent actuellement une période de réforme de grande ampleur avec une redéfinition des missions de l'administration qui aboutit bien souvent à des réductions d'effectifs. Ce que nous explique cet ingénieur de la DREAL :

« Il faut savoir que ce n'est pas innocent ça. Ce n'est pas innocent en termes d'unités d'œuvre. Est-ce que l'enjeu en vaut la peine ? Ça, je ne saurais pas répondre. La concertation, ça prend du temps, donc ça a un coût. Ça a un vrai coût. Il faut savoir si l'enjeu est à ce prix-là. »

Dans le contexte actuel, le temps devient une contrainte primordiale pour les agents de l'Etat chargés d'animer et de faire fonctionner les CLIC. Cette contrainte explique en partie la réticence de nombre d'entre eux à les réunir trop souvent.

Les riverains bénévoles sont également très touchés par le problème lorsqu'ils exercent une activité salariée. Ils rencontrent des difficultés pour se rendre aux réunions, souvent organisées durant leur temps de travail.

La disponibilité que l'on qualifiera d'intellectuelle est plus ou moins fortement liée aux questions matérielles. Participer activement à ces instances requiert des capacités de préparation (comme nous l'avons déjà noté) et d'attention dont tous les membres sont inégalement dotés. Participer au CLIC demande également de s'intéresser à des sujets qui, du point de vue des concernés, ne sont pas toujours « intéressants » en tant que tels.

Il ressort des entretiens avec les salariés et riverains que la focalisation du CLIC sur la seule question des risques accidentels ne favorise pas toujours leur disponibilité intellectuelle. Davantage préoccupés par les nuisances ou le devenir de tel quartier concerné par le PPRT en cours d'élaboration, certains participants ne sont pas nécessairement prêts à se laisser enfermer dans le cadre trop étroit des « risques industriels ».

Outre ce manque de temps et de disponibilité, des inégalités de ressources sont repérables entre les participants qui entravent les possibilités d'une meilleure répartition de la parole durant les réunions.

b) Un dispositif vécu comme contraignant

Les ressources dont disposent les différents acteurs du CLIC, en termes d'accès à la connaissance et d'autorité juridique notamment, sont inégales. Cette dissymétrie dans la répartition des ressources et des capacités à faire et dire maintient *de facto* une grande partie des participants dans une situation de contrainte qui les empêche de participer activement au dispositif mis en place. Ce problème est commun à tous les CLIC. Il se traduit de différentes manières : passivité, attentisme, absence d'initiative, etc. S'il concerne tous les représentants des collèges collectivités territoriales, salariés et riverains, les variations sont importantes selon les participants. La contrainte plus ou moins ressentie n'est pas la même selon les participants.

Les membres des collèges collectivités territoriales et riverains ressentent une forme de contrainte liée avant tout au cadrage des débats tel qu'il est défini par les textes et les services de l'Etat. Les CLIC sont conçus comme des espaces dédiés aux risques industriels liés à un ou des sites particuliers. Or les élus au sein des collèges collectivités territoriales et les riverains ont des préoccupations qui dépassent très largement ce cadre : nuisances liées à l'industrie, développement local potentiel du territoire considéré.

Restreindre les possibilités d'expression à cette seule question des risques industriels conduit à une attitude attentiste consistant à faire des réunions des CLIC de simples lieux d'information.

En outre, cette restriction des sujets abordables conduit à laisser aux services de l'Etat et aux exploitants la maîtrise des réunions. En effet, pour les élus des collèges collectivités territoriales, la présence de l'industrie, antérieure à leur mandat, et la gestion des catastrophes potentielles est avant tout du ressort des services de l'Etat et des exploitants. Du côté des membres des collèges riverains, l'usine est considérée comme une donnée locale dont il faut tenir compte et minimiser les risques à la source. Or cette fonction relève en premier lieu de l'industriel et des services de l'Etat.

Ce cadrage des discussions autour des risques industriels semble donc entraîner un accord tacite des représentants des collectivités territoriales et riverains pour laisser l'initiative et le contrôle des discussions aux services de l'Etat et aux exploitants. Le seul domaine qui suscite des prises de parole concerne les questions d'urbanisme et de zonage. Sur cette question, la position des élus interviewés est relativement clivée. Pour certains, le CLIC est le lieu où l'on informe les riverains des zonages décidés. Pour les autres, il est un lieu susceptible de permettre la discussion autour de la définition des zones :

« Nous ce qu'on veut pouvoir discuter avec les entreprises, la DREAL et les salariés, c'est de savoir si on a bien pris en compte toutes les mesures, en particulier toutes les mesures qui sont prises en interne aux entreprises. Je ne défends pas spécialement les entreprises. En même temps, je pense qu'il y a eu des investissements énormes de faits. Il faut regarder tout ça. Sans faire prendre plus de risques à la population, je pense qu'il y a quand même des choses qu'on peut faire bouger. » (un élu du sud de Lyon)

Les riverains conçoivent le CLIC comme un lieu au sein duquel ces questions doivent être débattues, même s'ils ne partagent pas le même point de vue sur la façon dont les périmètres doivent être définis :

« Avec la nouvelle optique de la loi de 2003, les zones ont tendance à se réduire. Alors pas assez à notre goût, parce que l'intégralité du centre de la ville est encore en ZI. Et en plus la législation se durcit sur cette ZI. Du coup, on est un petit peu entre deux chaises. On voudrait que les zones soient suffisantes pour qu'on puisse vivre en toute sécurité. Donc on est plutôt d'accord avec l'application de la loi dans ces zones Seveso, 1 et 2. Et d'un autre côté, on voudrait quand même pouvoir vivre dans notre commune. Et à l'heure actuelle, avec les zones telles qu'elles sont définies et la loi qui se durcit, on a peur de l'eutrophisation du centre-ville et de ce qu'il y a autour. » (un représentant associatif de l'agglomération lyonnaise)

La lecture des comptes rendus tend à prouver que les questions de zonage sont débattues ailleurs, empêchant les élus et les riverains de participer au CLIC en se saisissant de ces questions qu'ils estiment pourtant cruciales. Cette difficulté tient à la nature juridique des dispositifs de prévention et à ce paradoxe selon lequel les acteurs territoriaux, les associations, les simples habitants, sont invités à participer à l'élaboration d'une décision qui, au bout du compte, ne relève que du préfet et de l'Etat.

Proposition d'action n° 20

Faire une place aux préoccupations des salariés et riverains qui n'entrent pas dans le cadre des sujets balisés réglementairement.

Les participants dans la position la plus ambiguë sont les salariés. Ces derniers ressentent en effet un double contrôle et une double contrainte : celui des autres membres participants d'une part, celui des instances dirigeantes de l'entreprise d'autre part.

Face aux membres participants (les riverains notamment), les salariés adoptent une position de défense. Ils ont le sentiment qu'ils auront à un moment ou à un autre le devoir de justifier le bien-fondé de la présence de l'usine et de leurs emplois. Ce qu'explique ce syndicaliste d'une entreprise iséroise :

« On est d'abord syndicalistes, on fait avancer des problèmes et voilà. Alors ce que je peux dire au niveau des CLIC ? C'est vraiment une bonne chose mais par contre, syndicalement, on a de la retenue parce qu'on peut pas dire... Tout ce que je suis en train de dire là... Tout ce que j'ai dit là, je ne me permettrais pas de le dire au CLIC parce qu'après, c'est monté en épingle. Il y a des associations qui sont intelligentes, avec lesquelles on peut travailler. Il y en a d'autres, vraiment, on sent qu'ils veulent nous torpiller quoi. Du coup, il y a des choses au CLIC qu'on ne pourra pas dire. »

Si de telles situations peuvent effectivement se produire, elles sont pourtant loin de correspondre à ce qu'on pourrait appeler « un comportement habitant type ». En effet, nous l'avons explicité dans les pages précédentes, les riverains à la posture combative sont, dans notre échantillon, minoritaires. La majorité plaide pour un développement raisonné de l'industrie et une meilleure circulation de l'information. Ce préjugé face aux associations qui composent les collèges riverains témoigne en fait d'un fort cloisonnement entre le secteur associatif et le secteur syndical.

Outre cette impression de défiance de la part des riverains, les salariés entretiennent des relations ambiguës avec les représentants des collèges exploitants, quels que soient leur statut, leur fonction et leur rang dans l'entreprise, ce pour au moins trois raisons :

1. Ce rapport de soumission est, pour partie, lié au **mode de recrutement des salariés** qui, dans tous les cas, sont désignés par les chefs d'entreprise et les directeurs d'établissement.
2. Il résulte également de la **confrontation, en séance et en « public », avec l'équipe dirigeante de l'entreprise**. Ce sentiment de contrainte est repérable chez bon nombre de salariés, y compris les plus aguerris à la négociation syndicale. La plupart met en avant la faiblesse de son capital social et évoque des difficultés à s'exprimer dans un cadre aussi formalisé en présence des directeurs. Parfois, la contrainte prend la forme d'un rapport d'autorité plus classique :

« D'accord, moi je suis à côté de mon patron. Mais les gens qui organisent le CLIC, ils ne font rien pour dire : "les patrons, c'est à tel endroit ; les salariés, c'est de l'autre côté". Pour les autres entreprises, il y en avait même certains qui n'avaient pas de place à table. Ils étaient juste derrière le patron. Et dans ce cas-là, le chef a juste à se retourner, à faire un signe des yeux et fvvvvuuuuu, ça file droit. Si on était ailleurs à table, tous ensemble, c'est sûr qu'on aurait une autre attitude. Et la réunion aurait aussi un autre impact sur nous, on serait peut-être plus concerné, plus attentif. » (un représentant salarié d'une entreprise rhôdianienne)

3. Enfin, il est induit par la peur des représailles qui est d'autant plus forte que le salarié n'est pas syndiqué et ne peut s'abriter derrière la fonction protectrice de représentant du personnel.

Cette double contrainte ressentie ou intériorisée par les représentants des salariés les conduit à n'exercer leur droit à la parole que pour suppléer ou renforcer l'argumentaire des exploitants sur tel ou tel procédé.

Ces dissymétries de ressources observables entre les différents participants sont renforcées par un manque de formation préalable.

c) Une absence de formation préalable pour participer ou faire participer

Les collègues sont tous peu ou prou concernés par une absence de formation. On pense moins ici aux manques de compétences concernant les sujets techniques traités dans le CLIC qu'aux lacunes en matière de participation à des dispositifs regroupant des acteurs aux points de vue différents et aux capacités variables de prise de parole.

Les services de l'Etat sont ici les plus directement concernés puisqu'ils ont la charge d'animer le dispositif. Ils n'ont pas été formés pour « faire participer » et sont au final très peu équipés pour améliorer leurs pratiques en la matière. Les services de la préfecture apparaissent les moins armés et les moins enclins à réfléchir à ce problème. Les agents et services de la DREAL ont conscience des difficultés de participation et réfléchissent depuis la mise en place des CLIC aux moyens de remédier à ces problèmes sans toutefois y parvenir.

Depuis de nombreuses années, la politique de sécurité industrielle est tenue au respect d'une « norme participationniste » ou d'une « injonction à faire participer ». Pourtant les dispositifs participatifs liés aux risques industriels, et ce malgré leur ancienneté, rencontrent des difficultés récurrentes. Celles-ci se réactualisent avec la mise en place des CLIC qui fait suite à la catastrophe AZF de 2001. La technicité des propos et l'argument du développement économique ne suffisent plus à légitimer les implantations industrielles et/ou à rassurer les populations.

L'observation des réunions révèle souvent des agents de l'Etat mal à l'aise avec ces questions. Dès lors qu'il s'agit d'animer des réunions publiques ou répondre à des attaques de riverains incrédules ou revendicatifs, un malaise s'installe qui provoque parfois des réponses sur le mode de la disqualification technique. La pratique de la concertation, même si elle est jugée incontournable, n'est pas encore considérée comme faisant partie de la culture professionnelle des agents de l'Etat que l'on retrouve en CLIC :

« Pour vous reparler de la DREAL, vous prononcez ce mot-là à la pause café, tout le monde rigole : "la gouvernance, c'est quoi ?". Les gens ne savent pas ce que c'est. C'est une notion nouvelle, ce n'est pas forcément évident à expliquer. » (un agent de l'Etat)

A l'évidence, la concertation n'est pas encore au « cœur du métier » des services administratifs chargés de la prévention des risques industriels et cela leur fait

clairement défaut. On ne peut donc que constater la persistance d'une conception régaliennne de la démocratie locale :

« Le problème, c'est qu'ils sont hyper techniciens, hyper dans leur truc et clairement, ils estiment qu'ils n'ont besoin de personne pour expliquer leur truc hyper compliqué aux gens. Donc à partir de là, ce n'est pas facile de dire qu'il y a un enjeu à être compréhensible. » (un agent de l'Etat)

Pour beaucoup, les instruments à vocation démocratiques tels que les CLIC sont conçus comme des outils pédagogiques à vocation purement informative : c'est-à-dire ayant vocation à expliquer aux acteurs non experts les décisions et choix techniques effectués au regard d'expertises techniques réalisées par ailleurs.

Dans une moindre mesure, les exploitants manquent également de formation en matière de participation hors de l'usine. Habités à livrer une information descendante (à communiquer en direction du public), ils sont moins à l'aise dans les situations de dialogue qu'ils peinent donc à susciter. Certaines entreprises ont commencé à réfléchir à ces problèmes de communication, les percevant comme des freins à l'acceptabilité de leurs activités. Ceci a fait naître des dispositifs participatifs pensés au sein de l'entreprise qui viennent parfois concurrencer les CLIC.

Aux problèmes rencontrés par les exploitants pour échanger avec les populations riveraines s'ajoute le manque d'habitude des salariés à discuter des problèmes de sécurité au travail hors de leur usine. Les rares cas où l'échange sur les problèmes de sécurité entre salariés et riverains ont été possibles concernent des cas d'exposition à des risques professionnels (saturnisme par exemple) qui ont conduit les salariés à aller chercher de l'aide en dehors de leur milieu professionnel.

En outre les salariés non syndiqués paraissent ne pas avoir connaissance des règles précises de fonctionnement des CLIC, ce qui les empêche de participer de manière optimale (c'est-à-dire conforme aux objectifs du dispositif) aux réunions du CLIC. A titre d'exemple, on peut mentionner le cas d'un salarié qui, après deux réunions du CLIC, ne sait toujours pas qu'il existe un collège pour les salariés, distinct de celui des dirigeants d'entreprise, et que sa participation pourrait être différente de celle de son patron. Cette confusion entre le collège salariés et le collège exploitants est ressentie par d'autres collègues, comme celui des riverains, et redouble les difficultés de positionnement des salariés qui se conforment à ce qu'ils croient que les exploitants et les riverains attendent d'eux : défendre leur exploitation.

Pour les techniciens, qu'ils relèvent des services de l'Etat ou des sites concernés, les difficultés à saisir et comprendre la façon dont se structure la relation des riverains à leur voisinage industriel sont récurrentes. Ils sont encore souvent prompts à juger comme irrationnel ou déplacé (et donc comme peu digne d'intérêt de leur point de vue) ce qui relève d'une autre forme d'interprétation ou de savoir.

Cette absence de formation préalable concerne aussi et de manière inégale les riverains et les élus.

Concernant les riverains, le recrutement au sein des CLIC obéit à des logiques qui font d'eux des « riverains extraordinaires », dont les compétences en matière de risques industriels et d'urbanisme sont élevées et reconnues. Peut-être un peu moins dotés techniquement que les précédents collègues, leur

difficulté principale à se positionner au sein du CLIC ne se situe pas là. Certains membres des collèges riverains évoquent malgré tout un manque de connaissances sur les procédés techniques ou les produits utilisés au sein des usines concernées par le CLIC et souhaiteraient être mieux formés. La difficulté principale réside dans l'impossibilité matérielle de préparer les réunions efficacement (en travaillant les dossiers) et d'élargir le cercle des riverains concernés à des non-spécialistes des risques industriels. La complexité des sujets à discuter empêche d'intéresser un public de non spécialistes et donne lieu à des affirmations du type « *Il faut s'accrocher pour comprendre* » ou « *Il faut faire beaucoup d'efforts pour s'intéresser* ».

Enfin les membres des collèges collectivités territoriales, mieux armés face aux questions de participation que les riverains qu'ils ont bien souvent choisis pour devenir participants, cherchent leur place dans des réunions pilotées par les services de l'Etat durant lesquelles les sujets sont bornés les empêchant ainsi d'aborder des thématiques qu'ils estiment plus cruciales.

Rêvons un peu du « CLIC idéal »

Faire un rapide inventaire des CLIC idéaux décrits par les personnes interrogées au cours de l'enquête.

Poursuivre en constatant que les CLIC, dans leur format actuel, ne sont finalement pas très éloignés des CLIC idéaux dessinés par les participants salariés, riverains et élus. Avec quelques améliorations, il semblerait donc possible de contenter les participants et, dans ces conditions, d'atteindre les objectifs réglementaires.

Finir en indiquant que la clé du problème est aujourd'hui entre les mains des services de l'Etat :

- le préfet doit renoncer à exercer son emprise sur le dispositif,
- les agents administratifs doivent être plus attentifs à ne pas imposer aux CLIC les fonctionnements technico-administratifs ordinaires (effort de légitimation des participants),
- les structures de l'Etat doivent mettre davantage de moyens pour permettre aux dispositifs de concertation de fonctionner normalement.