

Participation citoyenne : perspectives 20 ans après la catastrophe de Toulouse

Bref panorama France, Italie, Pays-Bas
et analyse des suites de l'incendie de Rouen
de 2019

**Groupe de travail « Gouvernance
des risques industriels et participation
citoyenne sur les territoires »**

Édition coordonnée par Caroline Kamaté

n° 2023-03

THÉMATIQUE

Concertation



Fondation pour une culture de sécurité industrielle

Fondation de recherche reconnue d'utilité publique

<http://www.foncsi.org/>

6 allée Emile Monso – BP 34038
31029 Toulouse Cedex 4
France

Téléphone : +33 (0)5 32 09 37 70
Twitter : @LaFonCSI
Courriel : contact@foncsi.org

Ce document

Titre	Participation citoyenne : perspectives 20 ans après la catastrophe de Toulouse.
Sous-titre	Bref panorama France, Italie, Pays-Bas et analyse des suites de l'incendie de Rouen de 2019
Mots clés	risque, territoire, participation, concertation, information, riverain
Date de publication	Avril 2023

Ce « Cahier de la sécurité industrielle » est issu des travaux du groupe de travail de la Foncsi sur la gouvernance des risques industriels et la participation citoyenne sur les territoires, qui s'est réuni à 10 reprises, de septembre 2020 à décembre 2021.

À propos des auteurs et de la coordinatrice

Le groupe de travail était composé de **René Amalberti** (directeur Foncsi), **Jean Pariès** (directeur scientifique Icsi-Foncsi) et de quatre experts académiques :

Corinne Bieder, École nationale de l'aviation civile, Toulouse, France ;

Paolo Crivellari, IUT, Université Toulouse 3, France ;

Emmanuel Martinais, Ecole nationale des travaux publics de l'état, Lyon, France ;

Olivier Guillaume, EDF R&D et Université de Versailles, France.

Caroline Kamaté (Foncsi) a piloté le groupe avec **Jean-Marc Vaugier** (Foncsi-Icsi), et assuré la coordination de ce « Cahier ».

Pour citer ce document

Groupe de travail de la Foncsi « Gouvernance des risques industriels et participation citoyenne sur les territoires » (2023). *Participation citoyenne : perspectives 20 ans après la catastrophe de Toulouse*. Numéro 2023-03 de la collection les « Cahiers de la sécurité industrielle », Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France. DOI : 10.57071/229pcr

Gratuitement téléchargeable sur : www.foncsi.org

Avant-propos

“ De tous ces débats, il ressort un besoin d’information, de transparence et de concertation afin de développer une véritable culture de la sécurité industrielle dans notre pays. Cette culture est un enjeu citoyen et politique qui passe par un débat ouvert entre État, collectivités, industriels et tous les acteurs concernés, sur l’acceptation du risque industriel par notre société. ”

Philippe Essig, janvier 2002

Extrait du rapport au Premier ministre sur le Débat national sur le risque industriel
d’octobre-novembre 2001 suite à la catastrophe d’AZF

“ L’accident de Rouen souligne le manque criant de la culture de la sécurité et du risque industriel. Aujourd’hui, 90 % des Français se sentent mal informés sur les risques que présentent les installations industrielles et chimiques et 10 % à peine affirment savoir comment réagir si un accident se produisait près de chez eux! ”

Extrait du rapport de la commission d’enquête du Sénat
suite à l’incendie de Lubrizol et Normandie Logistique, juin 2020

Information, participation des citoyens au développement d’une culture du risque/de sécurité¹ sur les territoires accueillant des activités industrielles à risque, pourquoi subsiste-t-il tant de difficultés? Quelles réponses en matière de gouvernance des risques peut-on apporter face aux tensions persistantes liées à la présence d’industries dangereuses et polluantes entre les différentes parties prenantes d’un territoire en France et en Europe? Le groupe de travail « Gouvernance des risques industriels et participation citoyenne sur les territoires » lancé par la Foncsi fin 2020 s’est attaché à analyser ces questions et présente ici ses pistes de réflexion, précédées d’un état des lieux en France, en Italie et aux Pays-Bas. Son travail s’est engagé dans un contexte où, au lendemain de l’incendie de Lubrizol et Normandie Logistique qui avait ébranlé le territoire rouennais, s’opérait une inflexion forte de l’État en termes de gestion des risques industriels et d’alerte, et alors même que le monde était entré dans une crise sanitaire sans précédent. Ce « Cahier » fera également office d’étude préalable pour le groupe scientifique d’analyse stratégique de la Foncsi dédié aux « Dynamiques de participation citoyenne et sécurité industrielle » qui a débuté ses travaux au 2^e semestre 2022 et qui pourrait s’en saisir dans un but de consolidation théorique et d’opérationnalisation.

Caroline Kamaté,

Fondation pour une culture de sécurité industrielle (Foncsi)

1. « Culture de sécurité » ou « culture du risque »? « Culture du risque » est le terme le plus largement utilisé dans les rapports institutionnels publiés après l’incendie de Rouen. « Culture de sécurité » y apparaît également, mais plus généralement associé à une entreprise ou une organisation (ICSI, 2017) ; lorsqu’il s’agit d’élargir à la population, on trouve parfois dans ces documents le terme « culture de sécurité civile » alternativement à « culture du risque ». Les deux termes-concepts sont polysémiques et sujets à débat quant à leur signification et usage (Hopkins, 2018). On reviendra brièvement sur ce qu’entendent les acteurs institutionnels par « culture du risque » dans le 2^e chapitre de la partie II de ce « Cahier ».

Introduction

Le contexte de l'étude

La thématique de la cohabitation avec les industries à risque n'est pas nouvelle pour la Foncsi. Elle est même au cœur des missions de la fondation dont la création à Toulouse en 2005 est en lien avec la catastrophe survenue dans l'usine d'engrais AZF le 21 septembre 2001 à Toulouse. Les premiers travaux de la Foncsi ont principalement porté sur le débat sur la gestion des risques, et en particulier sur les apports et les limites de la concertation prévue par la loi. Entre 2009 et 2018, les résultats des projets de recherche soutenus par la fondation ont fait l'objet de nombreuses publications académiques, mais également de documents dans la collection Foncsi des « Cahiers de la sécurité industrielle » (Martinai, 2015 ; Leborgne, 2014 ; Le Blanc, Gibout, & Zwarterook, 2013 ; Suraud M.-G. , 2012 ; Kamaté, 2016).

De nos jours, les progrès technologiques et les exigences réglementaires auxquelles sont soumises les entreprises à risque visent à rendre les procédés industriels plus sûrs. Cependant, la complexité et l'interdépendance des systèmes sociotechniques, la combinatoire avec d'autres risques (naturels, économiques, sociaux...), les attentes plus grandes de la société civile en matière de sécurité, de santé et d'environnement, et de transparence peuvent décupler la portée des accidents notamment dans leurs impacts sociaux et politiques, voire faire émerger de nouvelles vulnérabilités jusqu'alors impensées. Bien que l'information et la participation sur les questions environnementales soient prévues par la loi, bien que certaines organisations aillent au-delà des obligations réglementaires et que cela porte ses fruits en matière de « vivre ensemble », le constat diffère fortement selon les pays et même selon les territoires au sein d'un même pays. Et bien souvent, l'industrie à risque étant au cœur de nombreux enjeux, à la fois source d'emploi, moteur de développement économique et génératrice de risques d'accident majeur et/ou de risques chroniques pour la santé, de fortes tensions subsistent.

Cette ambivalence de ressenti de la société à l'égard des activités industrielles est mise en exergue en cas d'événement indésirable. C'est alors qu'émotion, exigence de transparence des populations et recherche de responsabilités témoignent de combien la présence de l'industrie à risque sur les territoires reste un sujet sensible. L'incendie de l'usine Lubrizol et des installations de Normandie Logistique à Rouen en septembre 2019, et la crispation qu'a engendré la gestion de cette crise, l'ont très brutalement et très clairement révélé. La confiance envers les industriels, les pouvoirs publics et les discours experts, déjà fragile en France, s'est vue une fois de plus ébranlée par cet événement. Et la gestion de la crise pandémique inédite qui a touché le monde début 2020 n'a pas œuvré dans le sens d'une restauration de cette confiance envers les décideurs. Le sujet de l'information sur les risques et pollutions industriels, de la méconnaissance des consignes en cas d'alerte, de la gestion de crise, de la « culture du risque » est remonté en première ligne de l'agenda des politiques publiques.

Le groupe de travail

Riche de ses travaux précédents dans le domaine et au prisme du contexte post-Lubrizol, la Foncsi s'est proposée de constituer un petit groupe de travail afin d'étudier les principes scientifiques et les conditions opérationnelles d'un débat constructif entre les parties prenantes à l'échelle d'un territoire, prérequis indispensable à une cohabitation pragmatique et apaisée entre activités à risque et société civile.

Le groupe de travail était composé de René Amalberti (directeur Foncsi), Jean Pariès (directeur scientifique Icsi¹-Foncsi) et de quatre experts académiques extérieurs à la Foncsi :

- ▷ Corinne Bieder, École nationale de l'aviation civile, Toulouse, France ;
- ▷ Paolo Crivellari, I.U.T., Université Toulouse 3, France ;
- ▷ Emmanuel Martinai, École nationale des travaux publics de l'État, Lyon, France ;
- ▷ Olivier Guillaume, EDF R&D et Université de Versailles, France.

Le groupe, piloté par Caroline Kamaté (Foncsi) et Jean-Marc Vaugier (Icsi-Foncsi), s'est réuni à 10 reprises, de septembre 2020 à décembre 2021.

1. Institut pour une culture de sécurité industrielle : www.icsi-eu.org

Il a procédé à une analyse documentaire et à des entretiens avec des acteurs de la gestion territoriale des risques :

- ▷ de la région de Venise, en Italie : Marco Ziron, Agence régionale pour la prévention et la protection de l'environnement de la Vénétie (ARPAV), Italie ;
- ▷ de la ville de Gonfreville l'Orcher : Jean-Paul Lecoq, député de Seine-Maritime et ex-maire de Gonfreville l'Orcher (1995-2017), Christian Chicot, responsable du pôle « Population » et André Valin, riverain et conseiller municipal.

Le groupe de travail a également travaillé en lien étroit et en complémentarité avec le groupe d'échange « Gestion de crise et processus d'alerte » piloté par Marc Sénant de l'Icsi et Delphine Favre de l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris), avec une participation croisée des animateurs.

Périmètre, objectif et structure du « Cahier »

Ce « Cahier » présente brièvement les résultats de l'analyse réalisée par le groupe de travail ainsi que les pistes de réflexion qu'il a identifiées. Son périmètre d'étude se limite à l'information et la participation du public autour des risques liés aux installations industrielles hors temps de crise².

La première partie de ce « Cahier » est consacrée à un bref panorama de l'information et de la participation du public sur les risques et pollution industriels en France (chapitre 1), puis fait un zoom sur la transposition de la réglementation européenne sur ce thème en Italie et aux Pays-Bas (chapitre 2). La deuxième partie s'attache tout d'abord à analyser le constat, amer, fait au lendemain de l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique ainsi que la démarche gouvernementale forte qui s'en est suivie (chapitre 1), puis propose des pistes d'action et de réflexion pour que l'information et la participation citoyenne soient mieux prises en compte dans la question, complexe, de la cohabitation avec les activités à risque sur les territoires (chapitre 2).

2. Le volet gestion de l'alerte, objet d'étude du groupe d'échange de l'Icsi, n'est pas traité par le groupe de travail bien que les deux sujets soient intimement liés. De la même façon, s'ils peuvent être évoqués dans le propos, les aspects réduction du risque à la source et réglementation de l'urbanisation (largement couverts par les travaux Foncsi précédents) n'entrent pas dans le scope de ce « Cahier ».

Première partie

**Mise en regard France,
Italie et Pays Bas**

Sommaire de la première partie

1. Information et participation du public sur les questions de risques industriels en France : un aperçu	7
1.1. Introduction à la participation	7
1.1.1. La participation citoyenne en un clin d'œil	7
1.2. La participation citoyenne sur les questions environnementales est inscrite dans la loi	9
1.2.1. Cadre européen	9
1.2.2. Information et participation réglementaires en France	10
1.3. Bref descriptif du paysage participatif en France	12
1.3.1. L'outillage d'information et de concertation pérenne	12
1.3.2. Les démarches et outils ponctuels	16
1.3.3. La concertation non réglementaire	17
1.3.4. La loi, la réglementation et la réalité du terrain	20
2. Information et participation des populations en Europe : le cas de l'Italie et des Pays-Bas	21
2.1. L'Italie : quelques éléments d'analyse	21
2.1.1. Une retranscription Seveso littérale fidèle, des inégalités territoriales	21
2.1.2. Un modèle très technocratique	22
2.1.3. Information et participation des populations	24
2.2. Les Pays-Bas : un aperçu	25
2.2.1. Une tradition de gestion du risque naturel	25
2.2.2. Des risques liés à l'industrie Seveso	26
2.2.3. La législation néerlandaise	28
2.2.4. La mise en œuvre opérationnelle	29
2.2.5. L'approche néerlandaise de la gestion des risques	30
2.2.6. Information et participation du public	31
2.2.7. L'herbe est-elle plus verte aux Pays-Bas ?	32

Information et participation du public sur les questions de risques industriels en France : un aperçu

1.1. Introduction à la participation

Aménagement urbain, implantation d'éoliennes, grands projets d'infrastructures routières ou ferroviaires... la participation citoyenne concerne tous les domaines de la vie publique. On assiste ainsi de longue date à un foisonnement théorique et pratique de la concertation, incarné notamment par de nombreux *think tanks*, les théoriciens de la participation en étant aussi bien souvent les praticiens. L'exigence d'information et la tendance participative se font de plus en plus fortes, en lien notamment avec l'essor du concept et des pratiques de développement durable. Ce mouvement participatif et ses modalités sont décuplés par l'utilisation des outils numériques, par la visibilité et la force de frappe qu'offrent les médias sociaux. L'ensemble de dispositifs et de procédures que l'on regroupe sous le terme de démocratie numérique facilite l'expression des citoyens et vise à augmenter significativement leur poids dans les prises de décision.

Dans ce paysage, l'impact de la présence d'industries à risque sur les territoires n'est pas un thème en reste. Il existe ainsi une base participative institutionnelle obligatoire constituée par un arsenal de lois, décrets et chartes. De plus, en marge de cette concertation réglementaire, existent des démarches, des structures, moins cadrées institutionnellement, voire totalement volontaires et/ou expérimentales. Ces initiatives participatives qui vont au-delà des exigences réglementaires peuvent être d'origine citoyenne, industrielle, politique... ou bien le fruit du travail collectif de plusieurs des parties prenantes concernées.

1.1.1. La participation citoyenne en un clin d'œil³

La participation citoyenne, c'est quoi ?

Le concept de participation est présent de longue date dans la littérature académique en sciences humaines et sociales, notamment dans le champ des politiques publiques et urbaines (Arnstein, 1969 ; Bresson, 2014). De plus, l'essor des nouvelles technologies renouvelle les modes et usages de cette participation. Le terme « participation » a de multiples interprétations ; cependant, dans la littérature scientifique et légale, il fait généralement référence à une sorte d'idéal démocratique dans lequel les acteurs « du bas » peuvent peser sur les décisions qui les concernent et qui sont prises par ceux « du haut » (Bresson, 2014). Parmi les nombreuses définitions de la participation, nous proposons ici celle, simple et claire, que donne l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) dans son guide de la concertation dans le cadre de l'élaboration des PPRT⁴ :

Définition

Participation

« La participation désigne l'ensemble des modes par lesquels un acteur, y compris le public, peut contribuer de manière directe à l'élaboration d'un projet. »

(INERIS, 2010)

La participation citoyenne se rapporte ainsi à tout un ensemble de démarches, méthodes et dispositifs d'une grande diversité qui peuvent être catégorisés selon diverses grilles de lecture.

3. Il n'entre pas dans le cadre de ce « Cahier » de faire un développement sur les théories de la participation. Pour aller plus loin, le lecteur intéressé pourra se référer à la bibliographie citée.

4. Plan de prévention des risques technologiques.

Michel Prieur par exemple propose une cartographie des modes de participation citoyenne en fonction de leur **niveau de cadrage institutionnel**. Il parle ainsi de contestation, comme d'une participation sauvage (manifestations, pétitions, occupations de sites...), de concertation, participation organisée mais informelle, souple (telle un comité de quartier par exemple), de consultation, forme officielle de la participation (enquête publique, référendum...) et enfin de participation à la décision (Prieur, 1988).

L'angle adopté peut aussi être le **degré d'inclusion des citoyens** que les différents modes de participation permettent. Dès 1969, Sherry Arnstein proposait une échelle de la participation où, plus on gravit les échelons, plus le pouvoir des citoyens est grand, allant jusqu'au contrôle citoyen (cf. figure 1). En simplifiant, on peut considérer l'information comme le degré zéro de la participation et la cogestion, où le citoyen a le même poids décisionnel que les pilotes du projet dont l'élaboration est soumise à participation du public, comme son niveau le plus élevé. Les situations de cogestion sont, dans nos sociétés tout au moins, rares. Qui plus est dans le domaine des activités industrielles à risque.

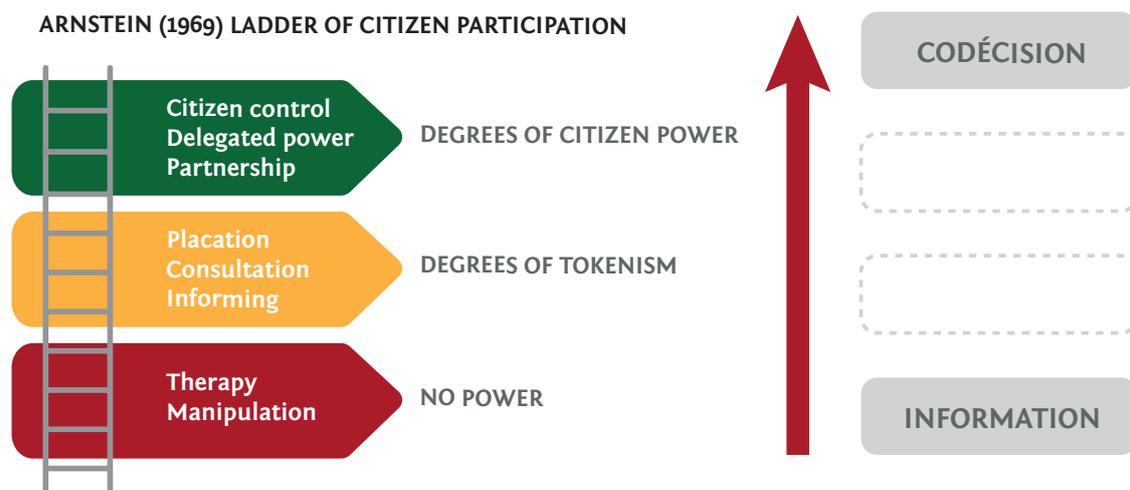


FIG. 1 – “A ladder of citizen participation” (Arnstein, 1969)

FIG. 2 – Degré de décision selon la forme de participation (Kamaté & Daniellou, 2016)

La participation citoyenne, ça apporte quoi ?

Participer n'est donc pas – en général – codécider. Cependant, ce n'est pas parce que toutes les parties prenantes au débat, les citoyens notamment, ne décident pas au final que la participation n'a pas d'utilité. La participation des citoyens à l'élaboration d'un projet est en effet reconnue d'intérêt général⁵. Elle permet d'aboutir à de « meilleures » décisions dans le sens où elles sont issues d'un débat et d'arbitrages éclairés par la prise en compte d'une pluralité de points de vue. La participation des citoyens a en outre pour effet de les rendre acteurs, de les faire se saisir de projets qui les concernent avec tous les bénéfices reconnus que représente cet *empowerment*. L'objectif vertueux que poursuit la participation repose sur le principe qu'une citoyenneté engagée est préférable à une citoyenneté passive, et que l'implication des citoyens conduit à une gouvernance plus démocratique et plus efficace (Irvin, 2004 ; Lukensmeyer, 2014 ; EPA, 2021).

La participation a également d'autres effets « secondaires » vertueux sur ses acteurs, plus ou moins accentués en fonction des modalités selon lesquelles elle s'exerce et dont l'évaluation n'est pas toujours aisée : interconnaissance, construction de confiance, apprentissage collectif, déconstruction d'idées reçues, développement d'une grammaire, d'une culture commune, améliorations des relations... (Brodie, 2009 ; Kamaté, 2016)

5. Cet intérêt général est propre à la participation, il convient de le distinguer de l'intérêt général du projet dont l'élaboration est soumise à décision (Fourniau, 2018).

La participation citoyenne sur les risques industriels, limites et pièges

Difficulté à mobiliser, asymétrie entre les participants... la participation citoyenne sur les risques industriels souffre aussi de nombreux maux, certains liés à la participation en général, d'autres plus spécifiques au sujet même du débat : les risques et pollutions industriels. Selon la façon dont elle est pensée, organisée et menée, la participation peut conduire à des résultats très éloignés de ses objectifs initiaux, voire à des situations de blocage. La participation peut aussi être utilisée à des fins manipulatoires pour servir les intérêts de certaines parties prenantes plutôt que l'intérêt général. Participation comme une fin en soi, alibi de concertation, instrumentalisation... Ces usages dévoyés de la participation sont déjà largement documentés, et la compréhension des limites des projets participatifs et des tensions qu'ils peuvent créer ou renforcer fait toujours l'objet d'une recherche foisonnante (Grembo, Le Blanc, Gibout, & Zwarterook, 2013 ; Zwarterook, 2010 ; Dziejicki ; Blondiaux, 2001 ; Allard-Huwer & Stein, 2022 ; Kamaté, 2016). Nous y reviendrons dans la suite du propos avec pour objectif de proposer des pistes pour favoriser des pratiques plus inclusives et vertueuses, en ligne avec les textes de loi et réglementations qui formalisent la participation citoyenne.

1.2. La participation citoyenne sur les questions environnementales est inscrite dans la loi

1.2.1. Cadre européen

La participation citoyenne a tout d'abord figuré dans des textes non contraignants tels que la Charte mondiale de la nature de 1982⁶ et la Déclaration de Rio de 1992⁷ qui précise, dans son dixième principe que :

« *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient (...)* »

La Convention d'Aarhus⁸, signée par les États membres de la communauté européenne en 1998, a érigé la participation citoyenne au rang de principe essentiel du droit de l'environnement assurant l'intégration de la société civile en amont des processus décisionnels des politiques environnementales au sens large.

« *[...] la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.* »

(Extraits de la Convention d'Aarhus, 1998 Art 6-4).

La directive Seveso 3 du 4 juillet 2012⁹ a, dans ses principaux objectifs, le renforcement de l'accès à l'information des citoyens. Dans l'esprit de la Convention d'Aarhus, elle stipule que :

« *(...) les principales informations en matière de risques industriels et technologiques doivent être disponibles, fournies de « manière spontanée » et régulière. Une participation "effective" du public est nécessaire et celui-ci doit disposer d'un temps suffisant pour formuler ses commentaires.* »

(Commission d'enquête du Sénat, 2020).

Le droit des populations à l'information et la participation sur les questions de risques majeurs et de pollutions liés aux activités industrielles s'est progressivement renforcé, notamment en réaction à des catastrophes industrielles et des scandales sanitaires (cf. figure 3). Il est désormais un droit fondamental garanti par la loi, en Europe et en France.

6. La Charte mondiale de la nature est un texte fondamental proclamé en 1982, sous l'égide des Nations unies. Elle est une déclaration de principes éthiques et écologiques novateurs (préfiguration du concept de développement durable, prise en compte des intérêts des générations futures), mais sans portée juridique (Nations unies, 1982).

7. La Déclaration de Rio a été proclamée en 1992, sous l'égide des Nations unies. Elle a conduit à la consolidation du concept de développement durable et a placé, par son dixième principe, la participation du public en son cœur même (Nations unies, 1992).

8. Inspirée des textes onusiens qui la précèdent, la Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998 par trente-neuf États, est un accord international visant la « démocratie environnementale ». C'est un instrument international juridiquement contraignant qui accorde aux citoyens des droits généraux et concrets de participation au processus décisionnel ainsi que d'accès à l'information et à la justice en matière d'environnement (CEE-ONU, 1998 ; CEE-ONU, 2014).

9. La directive Seveso 3 est une directive européenne sur la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (Parlement européen, 2012 ; Ministère de la transition écologique, 2022).

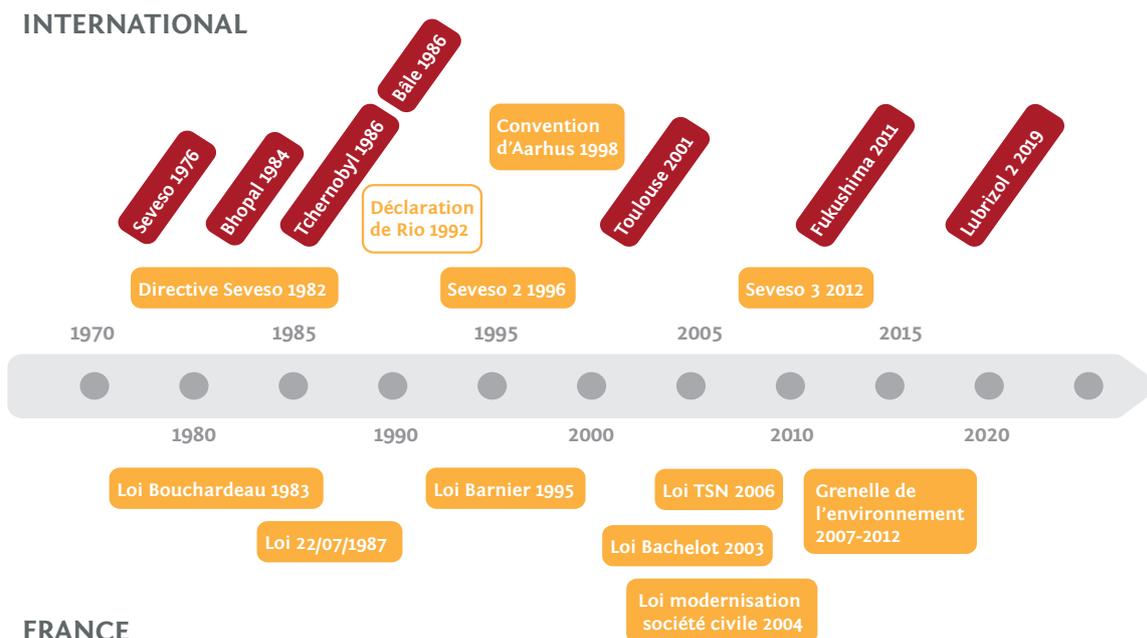


FIG. 3 - Quelques repères réglementaires information/participation et accidents marquants, France et international 1970-2019

1.2.2. Information et participation réglementaires en France

Au niveau national, les dispositions législatives et réglementaires qui encadrent le principe de participation du citoyen sont nombreuses. L'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 qui a valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel) indique que :

« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »

(Van Lang, 2014)

L'article L-125-2 du Code de l'environnement garantit le droit des citoyens à être informés sur les risques majeurs auxquels ils sont exposés et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Le principe de participation à la fois « suppose le respect du droit à l'information selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et impose une association du public au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire (art. L. 110-1 du Code de l'environnement). » (Le courrier des maires et des élus locaux, 2018).

Dans le cadre du dispositif d'information acquéreur-locataire (IAL), les risques technologiques majeurs doivent obligatoirement figurer parmi les éléments portés à la connaissance des acheteurs ou des locataires en cas de transaction immobilière (Commission d'enquête du Sénat, 2020).

Le tableau 1 ci-dessous, non exhaustif, rassemble quelques-unes des principales inflexions, dont certaines transcrites dans la législation, de ces dernières décennies en matière d'information et de participation sur les risques industriels.

Texte	Date	Principaux objectifs et/ou évolutions engendrées ¹⁰
Circulaire Mauroy	1981	Création des Commissions Locales d'Information (CLI)
Loi Bouchardeau	1983	Démocratisation de l'enquête publique
Organisation sécurité civile, prévention risques majeurs	22/07/1987	Plan particulier d'intervention (PPI), information des populations sur les mesures concernant les installations faisant l'objet d'un PPI
Loi Barnier	02/02/1995	Création de la Commission nationale du débat public (CNDP)
Charte de la concertation	1996	Promotion de la participation des citoyens aux projets qui les concernent
Loi Démocratie de proximité	2002	Indépendance de la CNDP
Loi Bachelot	Juillet 2003	Comités locaux d'information et de concertation (CLIC), Plan de prévention des risques technologiques (PPRT)
Charte constitutionnelle de l'environnement, art. 7	2005	Principe de participation du public en matière environnementale
Loi de modernisation de la sécurité civile	2004	Plan communal de sauvegarde (PCS), rôle des maires renforcé
Loi Transparence et sûreté nucléaire (TSN)	2006	Mise en place de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) en tant qu'autorité administrative indépendante, création du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN), base législative donnée aux CLI
Décret 2008-829	22/08/2008	Reconnaissance des Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPI)
Tables rondes du risque industriel	2009	Mise à disposition du public d'informations sur internet (enquête demande d'autorisation d'installations à risque sur site des préfetures ; résumé non-technique, sanctions administratives) ; enquête publique sur site Seveso allongée à 6 mois, incluant obligatoirement une réunion publique (Techniques de l'ingénieur, 2011)
Loi Grenelle I	2009	Programmation des engagements du Grenelle de l'environnement ¹¹
Loi Grenelle II	2010	Déclinaison concrète des orientations du Grenelle I
Ordonnances sur le dialogue environnemental	2016	Précision du déroulement du scrutin des consultations locales, réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public
Charte de la participation du public	2016	Renouvellement, amendement de la charte de la concertation de 1996

TAB. 1 - Principales évolutions information/participation prévues par la législation (Ministère de l'Écologie)

10. Seuls figurent ceux en lien avec information et participation du public, le tableau est loin d'être exhaustif.

11. Le Grenelle de l'environnement est une série de discussions politiques qui se sont tenues de juillet à octobre 2007 sur le thème du développement durable et selon le principe de la gouvernance à cinq, et qui ont conduit à 268 engagements du gouvernement français.

1.3. Bref descriptif du paysage participatif en France

Dans ce paysage, on peut distinguer :

- ▷ les instances, outils permanents plus ou moins institutionnalisés sur les risques liés à la présence d'activités à risque d'accident majeur et/ou polluantes et, plus largement, aux activités humaines pouvant impacter l'environnement et/ou la santé (installations existantes, situations pérennes) ;
- ▷ les démarches de participation obligatoires et limitées dans leur durée liées à un grand projet, plan ou programme : nouvelle installation, agrandissement d'installation, réhabilitation ou reconversion d'un site, première phase du PPRT, choix énergétique... ces démarches ne sont pas spécifiques aux projets visés par la réglementation ICPE (Installations classées pour la protection de l'environnement), elles sont imposées par la loi pour tout projet soumis à évaluation environnementale : LGV (Ligne à grande vitesse), éoliennes, antennes-relais... ;
- ▷ des démarches et structures d'origines variées qui, au-delà de ce que prévoit la réglementation, initient ou favorisent le dialogue autour des activités/projets à risque entre parties prenantes d'un territoire.

1.3.1. L'outillage d'information et de concertation pérenne

Nom	Nature
CSS : Commission de suivi de site	Instance locale d'information et de concertation adossée à un/plusieurs sites Seveso
CODERST : Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques	Instance de concertation départementale
SPPPI : Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles	Instance de concertation
CLI : Commission locale d'information	Instance de concertation locale adossée à une installation nucléaire
DICRIM : Document d'information communal sur les risques majeurs	Document (plaquette, vidéo, audio...)
IAL : Information acquéreur-locataire	Formulaire ERP (État des risques et pollution) auquel s'ajoute la synthèse des sinistres ayant affectés l'immeuble
PPRT : Plan de prévention des risques technologiques	Document-Plan d'urbanisme
PCS : Plan communal de sauvegarde	Outil-Plan de secours
PICS : Plan intercommunal de sauvegarde	Outil-Plan de secours

TAB. 2 - Instances, outils d'information et concertation

La CSS

Présentation

Les CSS ont été créées par le décret N°2012-189 du 7 février 2012. Elles se substituent aux anciennes commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) issues de la loi de 1975 sur les déchets et aux comités locaux d'information et de concertation (CLIC) issus de la loi de 2003 sur les risques technologiques. Elles sont obligatoires pour :

- ▷ un ou des établissements relevant du régime de l'autorisation avec servitudes (Seveso seuil haut) ;
- ▷ tout centre collectif de stockage qui reçoit ou est destiné à recevoir des déchets non inertes ;
- ▷ toute installation d'élimination de déchets sur demande d'une commune située dans le rayon d'affichage d'une installation d'élimination de déchets.

En outre, à la demande d'un tiers (association de protection de l'environnement, élus, riverains), ou à sa propre initiative, le préfet dispose désormais de la possibilité de créer une CSS autour d'une ou plusieurs installations classées relevant de l'autorisation.

La CSS est composée de 5 collèges dont les membres sont nommés pour 5 ans : État, collectivités locales, riverains, exploitants, salariés.

Les CSS ont pour principales missions de :

- ▷ créer entre les différents représentants des collèges, un cadre d'échange et d'information sur les actions menées, sous le contrôle des pouvoirs de l'environnement ;
- ▷ suivre l'activité des installations pour lesquelles elles ont été créées ;
- ▷ promouvoir, pour ces installations, l'information du public.

Source : Préfecture d'Ile-et-Vilaine (<http://www.ille-et-vilaine.gouv.fr>)

Le CODERST

Présentation

Les CODERST ont remplacé les conseils départementaux d'hygiène et sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2006 par ordonnance n° 2005-727 du 30 juin 2005 portant diverses dispositions relatives à la simplification des commissions administratives. Leur composition, définie par les décrets n° 2006-665 du 7 juin 2006 et n° 2006-672 du 8 juin 2006 est la suivante : 6 représentants des services de l'État et le directeur général de l'agence régionale de santé ou son représentant ; 5 représentants des collectivités territoriales ; 9 autres personnes (réparties à parts égales entre représentants d'associations agréées de consommateurs, de pêche et de protection de l'environnement ; membres de professions ayant leur activité dans les domaines de compétence de la commission ; experts dans ces mêmes domaines) et 4 personnalités qualifiées, dont au moins un médecin. Les CODERST sont présidés par les préfets, qui nomment leurs membres pour 3 ans renouvelables.

Les CODERST ont pour principales missions de :

- ▷ concourir à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi, dans le département, des politiques publiques dans les domaines de la protection de l'environnement, de la gestion durable des ressources naturelles et de la prévention des risques sanitaires et technologiques ;
- ▷ émettre un avis, dans les cas et selon les modalités prévus par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, sur les projets d'actes réglementaires et individuels en matière d'installations classées, de déchets, de protection de la qualité de l'air et de l'atmosphère, de police de l'eau et des milieux aquatiques, de polices administratives spéciales liées à l'eau, d'eaux destinées à la consommation humaine et d'eaux minérales naturelles, de piscines et de baignades, de risques sanitaires liés à l'habitat et de lutte contre les moustiques.

Le CODERST peut en outre examiner toute question intéressant la santé publique liée à l'environnement, et être associé à tout plan ou tout programme d'action dans ses domaines de compétence.

Source : Préfecture du Nord

Le SPPPI

Présentation

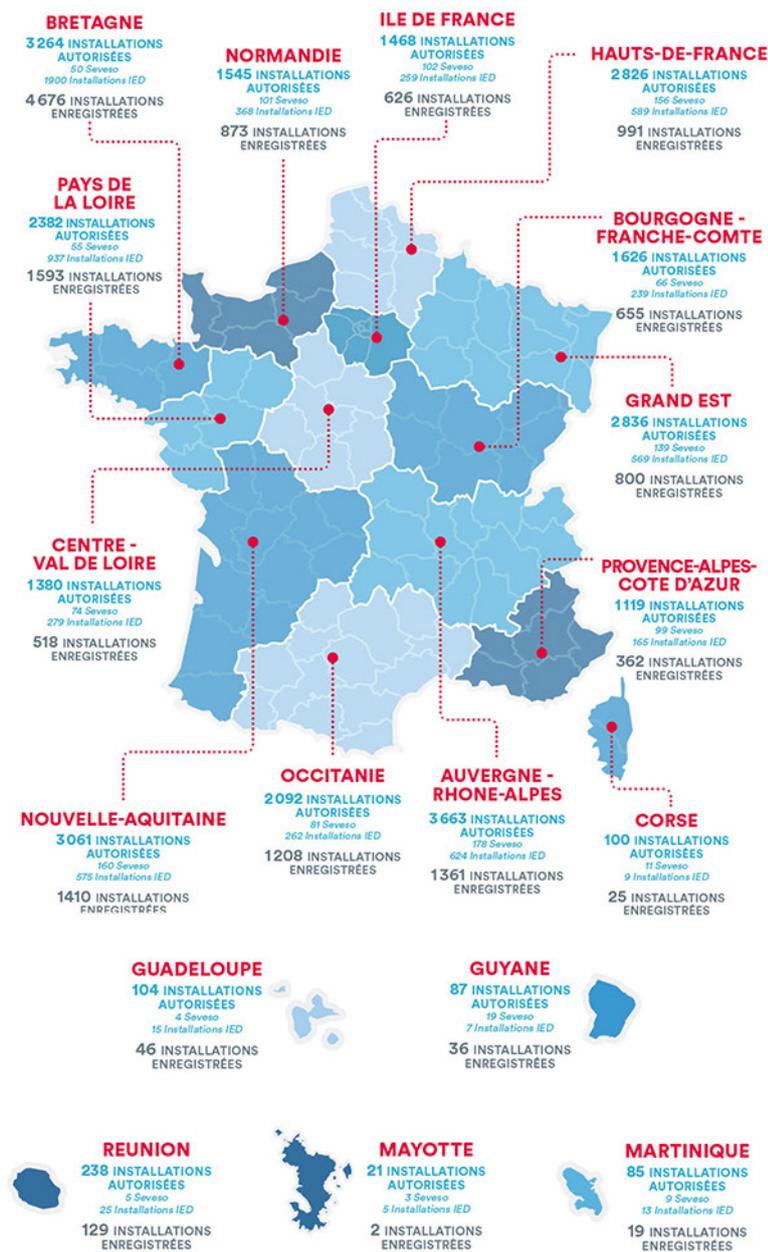
Contrairement aux CSS et CODERST, les SPPPI ne relèvent pas d'une obligation réglementaire.

Le premier SPPPI, le SPPPI PACA (Provence Alpes Côte d'Azur) a vu le jour en 1971 à Fos-sur-Mer, suite à l'arrivée de nouvelles usines pétrochimiques sur le pourtour de l'étang de Berre et à la contestation des riverains dénonçant les pollutions de l'eau et de l'air (Castel, Cézanne-Bert, & Leborgne, 2010). Le décret n° 2008-829 du 22 août 2008, en donnant la possibilité aux préfets de les créer, reconnaît l'existence des SPPPI qui restent toutefois des instances peu contraintes réglementairement.

Ils se composent de cinq collèges : élus, administrations, industriels, experts, associations de protection de l'environnement. Les SPPPI sont basés sur le volontariat des partenaires locaux. Ils constituent un espace de débat, mais aussi un lieu où sont définies, de manière collective, les orientations de la politique locale de prévention des pollutions industrielles et des risques. Ces structures informelles sont évolutives. Le SPPPI PACA s'est ouvert à de nouveaux membres dont les représentants des salariés, il est passé à une échelle régionale (Kamaté, 2016).

LES INSTALLATIONS CLASSÉES AUTORISÉES ET ENREGISTRÉES EN FRANCE

Cette carte présente un état des lieux en 2018 des installations classées (autorisées et enregistrées). Pour les installations autorisées, est précisé, parmi l'ensemble de ces installations, celles relevant de la directive SEVESO et celles relevant de la directive IED (Industrial Emissions Directive). La carte présente également le nombre d'installations enregistrées, toutes catégories confondues.



©MTES/DICOM-DGPR-Mars 2019.

FIG. 4 - ICPE en France en 2018. Source : MTES/DICOM-DGPR 2019

LES SITES SEVESO EN FRANCE EN 2021

1302 établissements Seveso || 691 Seveso seuil haut || 611 Seveso seuil bas

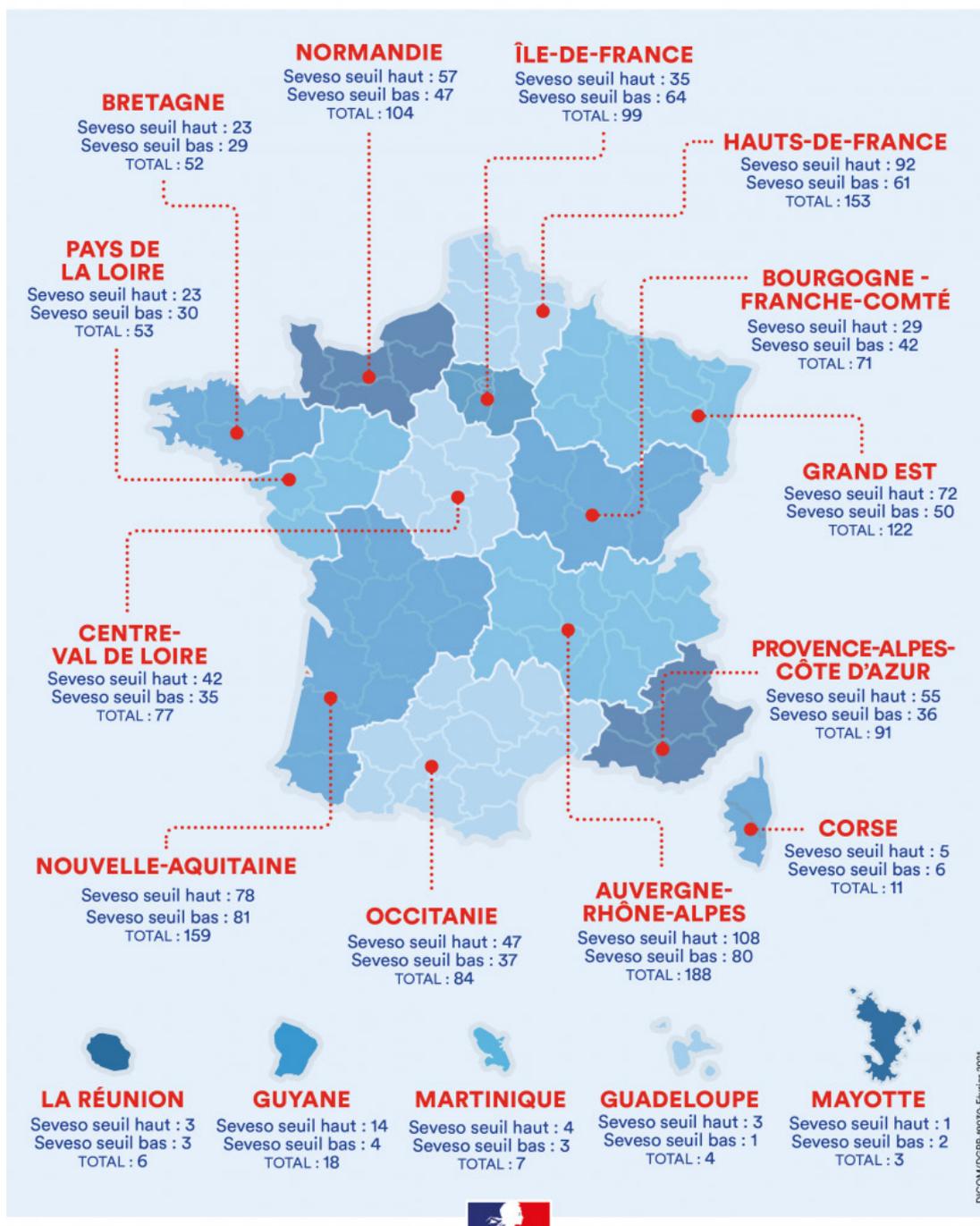


FIG. 5 - Sites Seveso en France en 2021 Source : ministère de l'Environnement

La France compte un grand nombre d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)¹², environ 500 000 en 2018, soumises à réglementation d'État (cf. figure 4). En effet, l'État a pouvoir et devoir de contrôle des ICPE et exerce ses missions via ses services déconcentrés, les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), administrations sous tutelle du ministère de l'Environnement et de la transition écologique et placées sous l'autorité des préfets de région ou de département (KZN, 2022 ; MTCMT, 2021). Les inspecteurs de l'environnement chargés de l'ensemble des installations classées étaient

12. Toute exploitation industrielle ou agricole susceptible de créer des risques ou de provoquer des pollutions ou nuisances, notamment pour la sécurité et la santé des riverains est potentiellement une installation classée pour la protection de l'environnement.

1 607 en 2018 (contre 1 627 en 2016 et 1 555 en 2014) et ils ont réalisé 18 196 inspections en 2018 (Radisson, 2019). Parmi les ICPE, les sites Seveso seuils hauts relèvent de la directive Seveso, réglementation la plus stricte non seulement sur le plan de l'information et de la participation des riverains, mais aussi en ce qui concerne leur autorisation à s'implanter et à opérer, leur fonctionnement, leurs émissions etc. Pour ce qui concerne ces sites classés Seveso qui étaient au nombre de 1 302 en 2021 (cf. figure 5), la fréquence annuelle des inspections est d'environ 1 500 (sur les 18 000 environ citées précédemment), ce qui équivaut à peu près à une inspection par site et par an (Assemblée nationale, 2020).

1.3.2. Les démarches et outils ponctuels

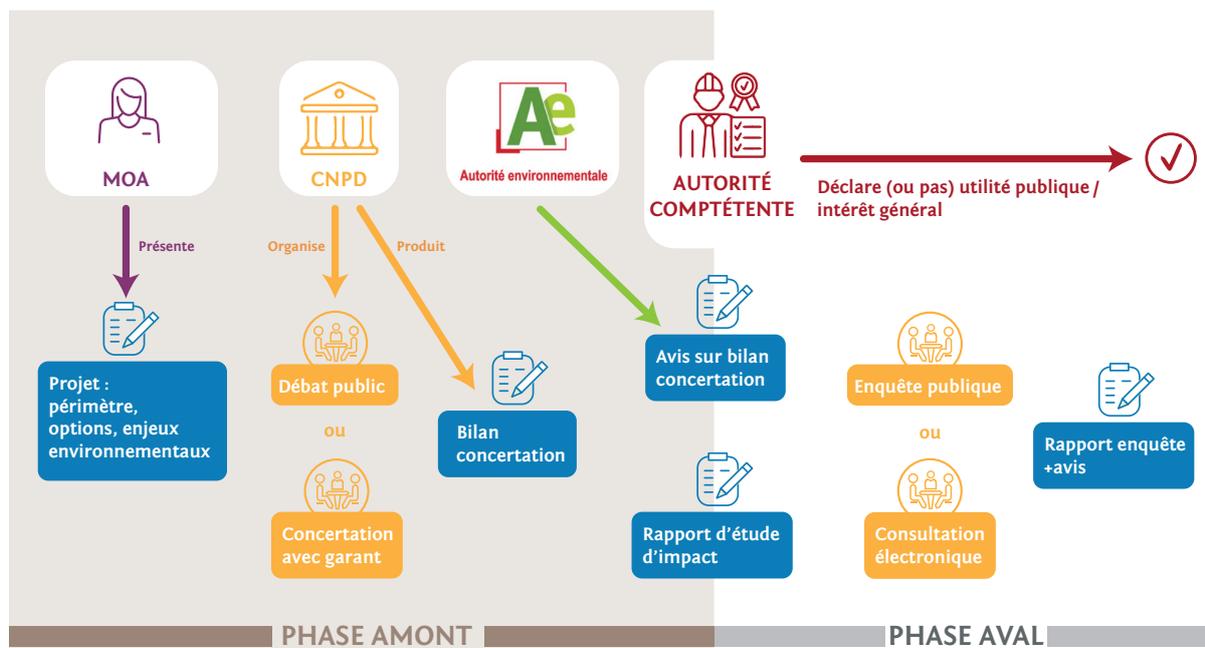


FIG. 6 - Schéma ultra-simplifié participation public (MTECT, 2019)

L'organisation de la participation du public pour les projets soumis à évaluation environnementale relève de la responsabilité du ministère en charge de l'Environnement et de la transition écologique. Elle est cadrée par de nombreux textes français et internationaux et des procédures qui reposent sur les principes de la Charte de l'environnement et qui sont, pour l'essentiel, décrites dans le Code de l'environnement ; l'ensemble de ces modalités forme un édifice complexe et à géométrie variable en fonction du type de projet, plan ou programme, des montants et des temps engagés, des contextes dans lesquels ils s'inscrivent, et au regard des nombreuses dérogations et adaptations spécifiques dont ils peuvent faire l'objet (CGEDD, 2021). La description de ce panorama complexe dépasse nos compétences et le cadre de ce « Cahier », cependant nous proposons ci-dessus un schéma extrêmement simplifié et générique afin de donner une idée des grandes étapes où la participation citoyenne est sollicitée lors de l'élaboration d'un grand projet (cf. figure 6). Le lecteur intéressé trouvera des éléments précis dans le rapport du ministère de la Transition écologique sur la modernisation de la participation (CGEDD, 2021), par exemple. Dans les grandes lignes, au cours de l'instruction d'un grand projet visant à obtenir l'ensemble de ses autorisations, une participation du public est prévue dès la phase amont, c'est-à-dire avant même que l'étude d'impact (pour un projet) ou d'incidence environnementale (pour un plan ou un programme) soit finalisée. Pendant cette phase, le projet, suite à saisine de la CNDP, fait l'objet :

- ▷ soit d'un **débat public**, d'une durée de 4 à 6 mois, qui se déroule sous l'autorité de la CNDP qui constitue une commission particulière (CP) à chaque débat ;
- ▷ soit d'une **concertation préalable**, d'une durée de 15 jours à 3 mois, avec un garant de la concertation nommé par la CNDP.

La CNDP

La Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995 est, depuis la loi « relative à la démocratie de proximité » du 27 février 2002, une autorité administrative indépendante. Sa mission est d'informer les citoyens et de faire en sorte que leurs points de vue soient pris en compte dans le processus de décision. La CNDP donne la parole au public sur les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national qui présentent des impacts significatifs sur l'environnement et dont les enjeux socio-économiques sont importants : création d'autoroutes, de lignes ferroviaires, de voies navigables, d'installations nucléaires, d'aéroports, de gazoducs, de barrages hydroélectriques, d'équipements industriels, sportifs, culturels, scientifiques ou touristiques. La CNDP peut aussi être saisie sur des questions plus larges d'intérêt national : nanotechnologies, politique des transports, gestion des déchets, politique énergétique, etc. (Kamaté, 2016). En 25 ans, la CNDP a organisé 104 débats publics, garanti 360 concertations et assuré 47 missions de conseil ou d'appui. L'essentiel de cette activité résulte des ordonnances de 2016 (cf. tableau 1) qui ont multiplié par 6 le nombre de dossiers soumis à la CNDP. Afin de mettre à disposition du public les informations et outils nécessaires pour participer aux débats, la CNDP a rendu son identité plus visible et entièrement refondu son site internet en 2021 (CNDP, 2022).

Dans les deux cas, le bilan des débats est établi par la CNDP et publié. L'Autorité environnementale émet alors un bilan sur le projet en vue d'un cadrage par l'autorité compétente (Ministère de l'écologie, 2019).

En phase aval, après que l'étude d'impact a été publiée, les projets font l'objet d'une **enquête publique** diligentée par un commissaire enquêteur indépendant. Cette enquête, dont le public doit être informé au moins 15 jours avant son ouverture, vise à le consulter sur la base de l'étude d'impact (ou du rapport d'incidence environnementale) et de l'avis de l'Autorité environnementale. Cette enquête publique doit durer un mois au minimum, elle peut être suspendue ou prolongée si nécessaire. À l'issue de l'enquête, le commissaire enquêteur rédige un rapport et émet un avis, favorable ou défavorable. Cet avis permet d'éclairer la décision de l'autorité compétente (le préfet par exemple) qui peut déclarer (ou pas) l'utilité publique/l'intérêt général et ainsi autoriser le projet ou approuver le plan, le programme. La consultation peut également se faire par voie numérique, et en ce cas ne requiert pas de commissaire enquêteur (Ministère de l'écologie, 2019).

Il importe de souligner que, face à la complexité procédurale liée à la participation du public dans le cadre de projets, plans ou programmes, aux limites constatées dans la qualité des échanges et dans la possibilité pour les citoyens de peser suffisamment tôt sur la décision, et devant la conflictualité persistante suscitée par nombre de projets, une réforme de la concertation a été engagée en 2016. Elle a conduit aux ordonnances de 2016 et à une Charte de la participation du public, vingt ans après la Charte de la concertation, qui figurent dans les dernières lignes du tableau 1 (ICPC, 2018). Malgré des évolutions significatives, la participation du public dans le dialogue environnemental souffre encore de nombreux points faibles (CGEDD, 2021 ; Vie publique, 2022).

L'Autorité environnementale

L'Autorité environnementale, ou Autorité compétente en matière d'environnement est une entité en charge de l'évaluation environnementale des projets, plans ou programmes. Elle a été créée en 2009 en France dans le cadre des directives européennes sur l'environnement et existe aussi dans les autres États membres de l'Union européenne. Elle est une émanation du ministère de l'Environnement :

- ▷ l'autorité environnementale du CGEDD,
- ▷ une mission régionale d'autorité environnementale
- ▷ ou, dans certains cas, le ministre chargé de l'environnement

selon les critères du projet, plan, programme à évaluer.

L'Autorité environnementale est indépendante de l'autorité compétente qui prend ou pas la décision d'autorisation (préfet). Elle a pour mission de rendre des avis sur les projets, plans, programmes, mais elle n'est pas décisionnelle. Ses avis ont pour objectif d'améliorer le projet de la maîtrise d'œuvre (MOA) et d'éclairer la décision d'autorisation. Ils sont joints au dossier d'enquête publique et visent aussi à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent (Ministère de l'écologie, 2022).

1.3.3. La concertation non réglementaire

Au-delà de la participation telle qu'elle est légalement prévue et rendue obligatoire, se développent des structures, fleurissent des démarches et sont déployés des outils à l'initiative d'acteurs parfois institutionnels, mais qui ne sont pas contraints par la loi. Les quelques instances et démarches présentées succinctement ci-dessous à titre d'exemples ne relèvent pas toutes du même « esprit » participatif. Elles diffèrent entre elles autant du point de vue des acteurs qui en sont à l'origine, du contexte dans lequel elles ont émergé, que des objectifs

qu'elles poursuivent et des effets en termes d'inclusion, d'expertise citoyenne et/ou d'acceptation sociale qu'elles produisent.

Quelques démarches volontaires

La Conférence riveraine de Feyzin (instance de dialogue)

La Conférence riveraine de Feyzin est née en 2007, d'une double volonté, celle de la mairie et celle de la direction de la raffinerie TotalEnergies de Feyzin de créer un dispositif de concertation sur les risques et nuisances industriels afférents à la raffinerie. L'Icsi, partenaire de ce projet, avait lancé une recherche appliquée menée par les sociologues Odile Piriou et Pierre Lénéel pour accompagner la conception scientifique, la structuration et le suivi des débuts de ce dispositif (Piriou & Lénéel, 2012a ; Piriou & Lénéel, 2010a ; Piriou & Lénéel, 2010b ; Piriou & Lénéel, 2012b). Les objectifs de la Conférence riveraine, étaient :

- ▷ pour la raffinerie, de créer des relations plus harmonieuses avec les habitants de la commune ;
- ▷ pour la mairie, d'améliorer la vie des habitants de la commune, particulièrement ceux résidant à proximité immédiate de la raffinerie ;
- ▷ pour l'Icsi, dont une des missions est de favoriser le débat entre entreprises à risque et société civile, de faciliter les échanges entre parties prenantes et confirmer un prérequis, à savoir l'importance de la concertation dans la promotion de la culture de sécurité.

La Conférence riveraine est un dispositif original et expérimental de concertation sur le risque industriel coconstruit avec les parties prenantes. Créée au départ pour un mandat de trois ans, elle a depuis été reconduite régulièrement, s'est élargie à d'autres industriels et a été, en 2012, saluée par Delphine Batho, à l'époque ministre de l'Écologie, comme étant un dispositif de concertation qui instaure « un vrai dialogue et une écoute entre des univers a priori cloisonnés ». Il est à souligner que ce dispositif feyzinois avait au départ vocation à être mis en place sur tous les sites de raffinage TotalEnergies de France mais que, finalement, cette généralisation n'a jamais eu lieu.

Découvrir la Conférence riveraine de Feyzin en vidéo : La Conférence riveraine - Et si on se parlait ?

Une démarche corporate : le SRM+ de TotalEnergies

Si la Conférence riveraine est une initiative de la seule raffinerie de Feyzin, le groupe TotalEnergies a développé en interne, dès les années 2000, la démarche *Stakeholders Relationship Management* (SRM+). Le lancement de cette démarche par le groupe était motivé par des inquiétudes persistantes, notamment :

- ▷ un besoin de capter les préoccupations des parties prenantes ;
- ▷ un besoin de clarification sur les impacts environnementaux liés à la présence de TotalEnergies et ceux liés aux autres industriels ;
- ▷ l'émergence de plus en plus forte de la thématique risques chroniques ;
- ▷ l'image de TotalEnergies vis-à-vis du grand public jugée « décalée » par l'influence des syndicats et des médias.

L'objectif était de mieux prioriser les enjeux liés à la relation avec toutes les parties prenantes, d'harmoniser les pratiques et de mettre en place des plans d'action. La méthodologie SRM+, appliquée en France et dans toutes les régions du monde où TotalEnergies est présent, vise à :

- ▷ cartographier les principales parties prenantes ;
- ▷ comprendre leurs perceptions, identifier leurs attentes ;
- ▷ répondre à leurs attentes en définissant le bon niveau de réponse ;
- ▷ consolider les stratégies de dialogue à long terme.

Cette méthode se veut contribuer à une relation de confiance et de transparence avec les acteurs des territoires où TotalEnergies déploie ses activités. Jean-Marc Vaugier a partagé au sein de notre groupe de travail une présentation du SRM+ tel que mené au Havre en 2007 autour de la Raffinerie de Normandie (RN) et de l'Usine pétrochimique de Gonfreville l'Orcher (UGO)¹³. Dans ce cadre, une soixantaine de parties prenantes avaient été consultées et les écarts entre la vision interne à l'entreprise des relations avec les parties prenantes, et la vision externe renvoyée par les parties prenantes consultées avait été dûment analysée.

13. À l'époque, les plateformes (RN et UGO) appartenaient à TotalEnergies mais étaient gérées différemment, il s'agit désormais d'une plateforme unique.

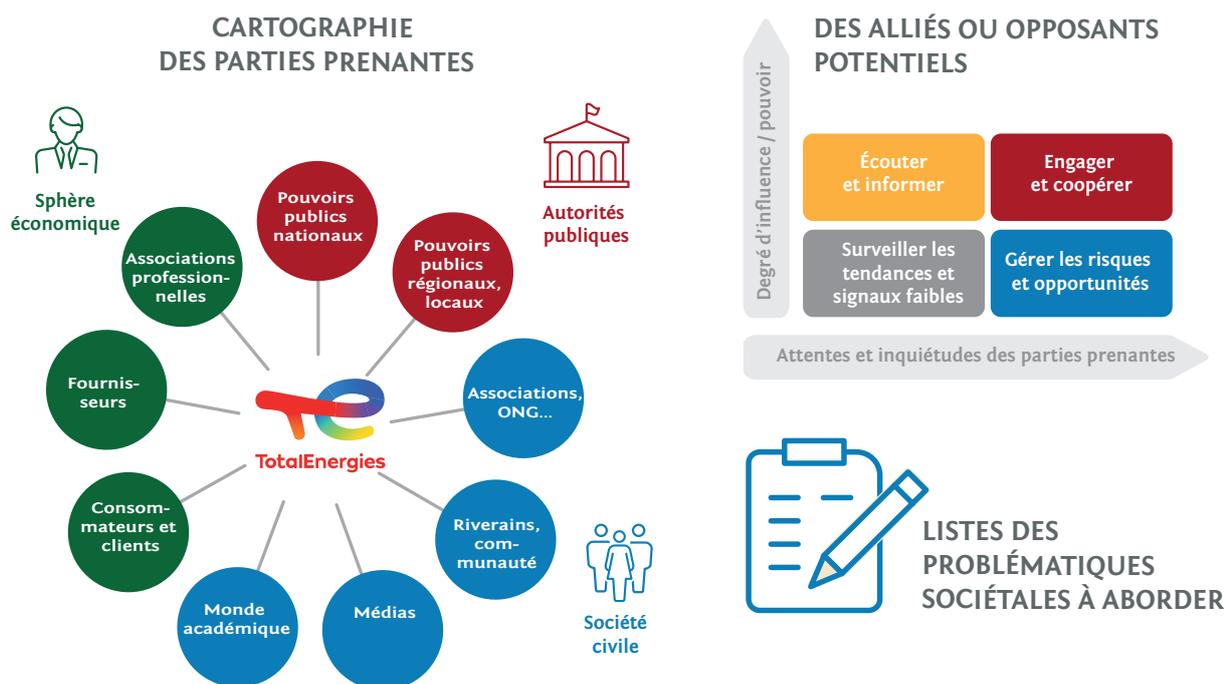


FIG. 7 - Parties prenantes consultées dans le cadre du SRM+ (source : TotalEnergies, document interne)

Ainsi, à l'époque sur ce territoire, le SRM+ avait entraîné une meilleure connaissance des parties prenantes, une mise en exergue du décalage entre les actions mises en place et le manque de perception de certaines parties prenantes, la découverte d'attentes nouvelles et la mise en place d'un principe de rationalisation des actions de l'industriel. Le SRM+ est toujours en place chez TotalEnergies ; l'analyse stratégique de la Foncsi « Dynamiques participatives citoyennes et sécurité industrielle » lancée en 2022 fera une mise à jour sur le statut et les apports de cette démarche.

Les « concertations de Gonfreville¹⁴ »

Dès 2007, la commune de Gonfreville-l'Orcher se sentant, comme d'autres collectivités, assez exclue de la démarche PPRT (AMARIS, 2018), un dialogue constructif sur les risques, pollutions et nuisances liés à la présence industrielle s'est mis en place à l'initiative de son maire de l'époque, Jean-Paul Lecoq, et de riverains constitués en associations (Suraud M.-G., 2013). En 2010, le PPRT pour la zone industrialo-portuaire du Havre, qui comprend les communes du Havre et de Gonfreville-l'Orcher mais aussi Rogerville, Oudalle, Sandouville et Harfleur, a été prescrit. Ce PPRT a été approuvé en 2016, puis modifié pour simplification en 2020. Réduction du risque à la source, travaux de renforcement des habitations, information préventive aux populations, communication sur les incidents... cela fait 25 ans que les acteurs de ce territoire se concertent, confrontent leurs points de vue, proposent des solutions et lancent des actions concrètes (Lecoq, Chicot, & Valin, 2021).

Dispositif « Réponses »

Le projet « Réduire les pollutions en santé environnement » (Réponses) est une démarche de concertation originale menée avec les habitants des communes du pourtour de l'étang de Berre lancée en 2019 afin d'apporter des réponses et des solutions concrètes à leurs préoccupations en termes de pollution, de santé et d'environnement. Il s'agit d'une initiative du SPPPI PACA pilotée par les acteurs du territoire (cinq collèges : associations, collectivités, état, industriels, salariés) qui s'appuient sur un comité d'experts. Le projet implique un groupe de citoyens volontaires (le panel citoyen) qui se sont engagés à être actifs tout au long du processus de concertation. Les principaux objectifs du dispositif « Réponses » sont de :

- ▷ construire un dialogue entre les parties prenantes dont les populations ;
- ▷ suivre les actions existantes et impulser de nouvelles actions à mettre en place ;
- ▷ offrir une information centralisée ;
- ▷ pérenniser le dispositif.

Découvrir le dispositif Réponses en vidéo : <https://youtu.be/s-cXwWGBLo>

14. Expression créée par Marie-Gabrielle Suraud, chercheuse qui a finement étudié ce terrain (Suraud M.-G., 2013).

L'Institut écocitoyen pour la connaissance des pollutions de Fos-sur-Mer (sciences citoyennes)

L'Institut écocitoyen est un centre d'étude des effets sur l'environnement et sur la santé des pollutions liées aux activités industrielles implanté dans le territoire de Fos-sur-Mer en 2010. Son caractère participatif original réside dans le fait que son équipe d'experts et son réseau scientifique travaillent main dans la main avec des citoyens (observatoire citoyen de l'environnement). Il assure ainsi trois missions principales (IECP, s.d.) :

- ▷ développer la connaissance sur les polluants et leurs effets sur les milieux et la santé ;
- ▷ associer les citoyens au processus d'identification des problèmes de pollution, d'élaboration des protocoles et de mise en œuvre des études ;
- ▷ informer et alimenter les débats autour des territoires exposés à des pollutions spécifiques.

Le CIPC : une structure d'accompagnement aux initiatives de concertation volontaires

Le Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) est un organe de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)¹⁵. C'est en travaillant à l'évaluation des politiques publiques que la DITP s'est penchée sur la participation citoyenne, devenue un axe fort du gouvernement. De plus en plus de concertations étant volontairement initiées par les porteurs de projets, le CIPC a vu le jour, avec pour mission d'accompagner sur le plan stratégique et méthodologique les porteurs de projets institutionnels (ministères, services de l'État) dans leur objectif d'associer la population à l'élaboration de politiques publiques. Le CIPC ne travaille que sur des concertations volontaires à l'initiative de l'institution porteuse, pas sur celles, réglementaires, organisées par la CNDP. Au départ très axé sur des programmes de l'administration centrale de l'État, le CIPC accompagne de plus en plus de projets de territoire, tels le dispositif Réponses (Pelletier, 2022). Cependant, tout l'enjeu réside dans la réalité de la transcription sur le terrain.

1.3.4. La loi, la réglementation et la réalité du terrain

Avec l'arsenal législatif, réglementaire et technique conséquent dont elle dispose, la France est a priori parfaitement outillée pour garantir le droit à l'information et la participation du public en matière de risques environnementaux. Cependant, encore faut-il que la loi soit appliquée (et applicable), que la réglementation soit respectée. L'opérationnalisation des textes dans la réalité des pratiques est loin d'être optimale. Certains textes ne s'appliquent pas (problème de non-traduction de la loi), et d'autres sont appliqués uniquement de façon superficielle avec pour objectif de créer l'illusion de la participation (traduction dévoyée de la loi).

La France fait même fait l'objet de décisions de la Commission européenne concernant des procédures d'infraction, notamment sur des éléments de conformité à la directive Seveso 3 en matière d'information et de participation du public. Malgré une mise en demeure de la France par la Commission européenne en octobre 2019, cette dernière constate que notre pays « *n'a toujours pas transposé correctement en droit interne les informations à mettre à la disposition du public. [Il] n'a pas veillé non plus à ce que soit donnée au public concerné, en temps voulu, la possibilité de formuler des observations sur des projets individuels spécifiques ayant trait à de nouveaux aménagements. Cette possibilité est particulièrement importante lorsque le lieu d'implantation ou les aménagements sont susceptibles d'accroître le risque ou les conséquences d'un accident majeur.* » (Martin, 2022).

Afin de pallier ces manques, de nouveaux arrêtés ont été pris pour adapter la réglementation française (Martin, 2022).

Un autre point qu'il importe de souligner est que, ces dernières années, des évolutions normatives en lien avec la simplification administrative d'implantation industrielle (loi Asap¹⁶) et le risque sûreté (terrorisme) ont pu entrer en contradiction avec les principes du droit à l'information et la participation du citoyen (Martin, 2022). Ceci entraîne une certaine régression en ce qui concerne la nature et la portée des informations mises à disposition du public.

15. La DITP est en charge de la modernisation des services publics. La DITP pilote et coordonne les programmes de transformations des actions publiques, elle accompagne les administrations dans leur changement.

16. [Décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021](#) portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement.

Information et participation des populations en Europe : le cas de l'Italie et des Pays-Bas

Comme indiqué dans l'annexe du rapport de la Commission d'enquête sénatoriale qui a suivi l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique (Commission d'enquête du Sénat, 2020), les directives européennes font l'objet d'une transposition littérale fidèle dans les pays de l'Union, seules les définitions des dispositifs administratifs et des autorités compétentes diffèrent. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement au cas de l'Italie et à celui des Pays-Bas. Pour l'Italie, notre groupe a pu bénéficier de l'expertise d'un de ses membres, Paolo Crivellari, sociologue, qui a réalisé des travaux approfondis sur le site de Porto-Marghera en Vénétie. En revanche, pour le cas des Pays-Bas, les éléments rapportés sont issus uniquement d'une recherche documentaire non-exhaustive.

2.1. L'Italie : quelques éléments d'analyse

Paolo Crivellari a mené, de 2009 à 2014, une étude comparée des mobilisations citoyennes et des institutions sur le site de Porto-Marghera en Italie et Le Havre en France (Chesta, Crivellari, & Santana-Bucio, 2014). Il a de plus analysé la conception et la mise en place du SIMAGE¹⁷, innovation collaborative entre secteur public et privé pour la gestion des risques industriels et des crises qui reste sans équivalent en Europe (Crivellari, 2019). Enfin, nous avons également eu l'opportunité de nous entretenir avec Marco Ziron, ingénieur chimiste à l'ARPAV (Agence régionale pour la prévention et la protection de l'environnement de la Vénétie) (Foncsi, 2020).

2.1.1. Une retranscription Seveso littérale fidèle, des inégalités territoriales

En Italie, les directives Seveso ont été assez tardivement transposées, bien que le pays ait été le terrain de la catastrophe éponyme de 1976 (De Marchi, Funtowicz, & Ravetz, 1996). La première directive fut transposée en 1988, Seveso 2 en 1999, Seveso 2 bis en 2005 et Seveso 3 en 2015. Selon la directive, l'information et la participation citoyenne sont prévues à plusieurs niveaux et via différents canaux :

- ▷ une **notification** sur les risques et consignes à appliquer en cas d'accident est produite par l'industriel qui se doit de la fournir aux instances publiques. C'est ensuite à la municipalité qu'incombe la responsabilité de publier cette notification sur son site internet ;
- ▷ un **plan d'urgence externe** dont la préfecture a la responsabilité. Afin que ce dernier soit approuvé, il doit y avoir une implication du public pour aider la préfecture à fournir de l'information aux populations qui soit compréhensible et pas trop technique ;
- ▷ une **consultation-implication des populations** est également prévue pendant la phase d'autorisation des sites Seveso (Transposition de la directive 2014/52/EU et 2011/92/EU et décret 152/06) ;
- ▷ la transposition de la directive 2003/4/CE et – le « **Freedom information act** » – décret 124/2015 du Code italien de l'environnement. Cette information peut être mise à disposition de chacun sur demande. Cependant, certaines données sensibles ne sont pas accessibles au public.

Comme précisé plus tôt, la directive Seveso est fidèlement transposée dans le droit italien. Mais quelle traduction de ce droit à l'information et à la participation du public dans la réalité des pratiques ?

17. Pour *Sistema Integrato per il Monitoraggio Ambientale e la Gestione delle Emergenze*, Système intégré pour la surveillance environnementale et la gestion des crises.

L'inspection des installations classées relève des ARPA (*Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente*) qui sont les agences régionales pour la protection de l'environnement. L'Italie comporte 20 régions. Il y a 19 agences régionales (ARPA) et 2 agences provinciales (APPA) car le Trentin est une région de statut spécial (divisée en 2 provinces, Bolzano et Trente). Le directeur de chaque ARPA est nommé par le conseil régional. Par rapport aux DREAL en France qui sont des services déconcentrés de l'État, les ARPA sont conçues plutôt comme des acteurs de la décentralisation et non comme une émanation de l'État. Elles sont en revanche fédérées au niveau national à Rome par l'ISPRA (*Instituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale*), organisme scientifique et technique sous la tutelle du ministère de la Transition écologique. Il y a une volonté d'homogénéisation et de standardisation de Rome, qui relève plus du souhait que d'une réalité factuelle. Les ARPA sont des structures majoritairement techniques, qui cumulent des fonctions d'organe technique de la région, d'inspection des installations classées, de police judiciaire et de *policy-making*. Elles n'ont pas de responsabilité directe dans l'information des populations, mais peuvent aider les instances dans leur mission d'information du public.

En Italie, sur le plan de la gestion des risques industriels tout comme sur le plan économique, les inégalités territoriales sont importantes. Les ARPA ont été créées les unes après les autres et ne disposent pas toutes des mêmes moyens, des mêmes compétences chez leurs techniciens. Ces différences sont liées en partie aux effectifs industriels qui varient selon les territoires ; par exemple, la Lombardie et la Vénétie accueillent plus d'industries et ont plus de moyens que la Calabre. Cependant, à densité industrielle équivalente, des différences se jouent aussi au niveau de :

- ▷ l'interprétation régionale de la législation ;
- ▷ les relations que ces agences entretiennent avec les industries de la région, avec la municipalité.

Par exemple, par rapport à celle des Pouilles, l'ARPA de la Vénétie (ARPAV) dispose de plus de moyens. De plus, ses techniciens qui, pour certains sont d'anciens salariés des entreprises chimiques, entretiennent avec les entreprises de Porto Marghera des relations plutôt privilégiées (comparativement à ce qui est observé avec d'autres ARPA). Cela a de fortes retombées sur la collaboration entre entreprises et pouvoirs publics. En outre, si le SIMAGE qui fonctionne bien n'a pas été transposé dans d'autres régions d'Italie, c'est pour des raisons liées à l'inégalité des ressources et des compétences, mais aussi parce que la relation entre industriels et contrôleurs en Vénétie est particulièrement bonne. Le SIMAGE est en quelque sorte conçu « sur mesure » pour le site pétrochimique de Porto Marghera dans la commune de Venise. La relation entre l'administration en charge de la gestion des risques et les municipalités est essentielle et, l'accident de Rouen l'a encore rappelé, certains maires de France, notamment de petites villes, se sentent parfois un peu exclus, dépourvus de leur pouvoir. Au-delà du fait qu'il peut leur être difficile de comprendre les aspects techniques de la gestion des risques, ils se sentent parfois abandonnés, avec la responsabilité de protéger leurs administrés, mais sans aide suffisante de l'État. En Italie, cela dépend aussi beaucoup de la taille des municipalités. Si elles sont très petites, elles sollicitent l'aide de l'ARPA et/ou d'instances régionales, ou provinciales. La municipalité de Venise dispose en revanche de personnel administratif dédié aux questions de risques. De manière générale, les ARPA collaborent beaucoup avec la brigade départementale des pompiers.

Les inégalités territoriales observées en Italie posent plusieurs questions, notamment celle d'une certaine « décomposition de l'État » par rapport aux questions industrielles. Ce phénomène de décomposition se traduit par un désinvestissement de certains acteurs de l'État, État qui se trouve vidé de certaines compétences parce que certaines tâches ont été contractualisées. En Italie, en matière de risques industriels, l'État – le ministère de la Transition écologique (MITE) – garde la mainmise sur le cadrage, la rédaction de lignes guides. En revanche, il revient aux territoires de compétences, via les ARPA, de « composer » à partir de cela, et ce avec de moins en moins de ressources. Cela a un impact sur le contrôle.

Décomposition de l'État

Définition

On parle de « décomposition de l'État » par opposition à la notion sociologique de « recomposition de l'État », qui correspond à une recentralisation dans de nombreux domaines, y compris la gestion des risques et de crise sévère : l'État reprend la main sur des tâches ou des missions qu'il avait abandonnées.

2.1.2. Un modèle très technocratique

En France, la réglementation nationale (Loi Bachelot 2003) rend obligatoire la présence d'organes de concertation où les riverains sont représentés, les Commissions de suivi de site (CSS, ex-CLIC). La France a d'ailleurs été le premier pays européen à avoir édicté une loi sur le sujet de la concertation. Dans la réalité pourtant, le fonctionnement de ces CSS reste assez technocratique, nombre d'études soulignent largement ce point, même

bien avant l'incendie de Rouen... Nous y reviendrons plus loin dans notre propos. La réglementation italienne n'a quant à elle pas instauré la création de telles instances, conduisant à plus forte raison à un modèle très technocratique de gestion des risques industriels liés aux établissements Seveso où les deux mondes, autorités et industriels d'un côté, citoyens de l'autre, sont très étanches. En parallèle, ont émergé des mobilisations citoyennes (référendum ayant abouti à la fermeture de l'usine Dow Chemicals en 2006, par exemple).

Focus sur la région Vénétie

Le site industriel de Porto Marghera comporte une quinzaine d'entreprises chimiques Seveso regroupées en une association industrielle qui fédère leurs intérêts, l'EZI (*Ente Zona Industriale*). Si, lors des travaux de recherche sur le terrain de Porto Marghera deux entretiens avec le président de l'EZI, porte-parole unique des différents industriels ont été organisés, il n'a pas été en revanche possible de rencontrer les membres représentants de leur propre entreprise, ce qui témoigne d'une certaine étanchéité de cette association. L'ARPAV collabore étroitement avec les industriels, même si les interactions restent relativement invisibles pour l'extérieur. L'expertise repose d'un côté sur les techniciens de l'ARPAV, et de l'autre sur les experts HSE des industries. Les deux groupes d'experts, du secteur public et de l'industrie respectivement, ont un langage commun et développent une zone d'échange. De plus, on ne peut pas opposer le secret industriel aux ingénieurs de l'ARPA. Le SIMAGE a été financé à hauteur de 4 millions d'euros par la Vénétie, mais les experts du secteur privé et du secteur public ont travaillé ensemble et se sont affranchis de l'influence politique. À l'origine, la région Vénétie comptait sur le SIMAGE comme un outil de démantèlement et de reconversion des industries chimiques. Mais le SIMAGE est, au contraire, devenu un outil de pérennisation de l'industrie ! Les deux sphères interagissent et la charnière est représentée par le risque industriel d'accident majeur (voir la théorie des écologies liées d'Andrew Abbott (Abbott, 2003). S'il n'y a pas de conflit dans l'espace confiné ARPA-industriels, le problème ne déborde pas sur la sphère publique (voir sur ce sujet (Gilbert & Henry, 2012).

L'ARPA Vénétie

Présentation

La région Vénétie est constituée de 563 municipalités. Elle comporte 49 sites Seveso seuil haut et 42 sites Seveso seuil bas. L'ARPAV a pour principales missions de :

- ▷ prévenir les pollutions ;
- ▷ contrôler les sources de pression environnementale ;
- ▷ surveiller la qualité de l'air, des eaux, des sols ;
- ▷ apporter un support technique aux instances publiques locales et centrales.

Elle emploie 800 salariés (en décroissance depuis 10 ans) et est structurée en trois services centraux :

- ▷ innovation et développement ;
- ▷ personnel et affaires légales ;
- ▷ affaires techniques et management.

Cinq départements régionaux :

- ▷ gestion des risques et services de support ;
- ▷ laboratoires ;
- ▷ risques technologiques et physiques (risques industriel, équipement de pression, électrique, sources de bruit), département le plus axé sur l'information sur les risques ;
- ▷ qualité de l'air ;
- ▷ sécurité du territoire.

Et sept départements provinciaux.

Activité de l'ARPAV en 2019 :

- ▷ 12 000 contrôles d'installations
- ▷ 29 000 inspections
- ▷ 68 000 échantillons analysés
- ▷ 20 000 rapports techniques
- ▷ 4 000 comités techniques

2.1.3. Information et participation des populations

En Italie, les questions de risque d'accident industriel majeur ont émergé plus récemment qu'en France. Les préoccupations médiatisées de longue date sont celles de l'emploi, de la santé des travailleurs, des pollutions industrielles chroniques. Greenpeace, qui a une antenne locale à Venise, n'a pas du tout porté la question des risques industriels aigus, mais s'est plutôt focalisée sur les déchets, l'amiante, les friches industrielles... Comme précisé précédemment, l'Italie, contrairement à la France avec les CSS, n'a pas instauré de concertation obligatoire encadrée par la loi autour des sites Seveso seuil haut. Le modèle de communication est plutôt celui d'une information descendante avec émetteur (l'ARPA) et récepteur (les citoyens). Le dispositif SIMAGE, s'il est une innovation en termes de collaboration public/privé, n'inclut pas (ou très peu) les citoyens : ils restent les récepteurs passifs de la communication (Crivellari, 2015).

L'ARPA donne la possibilité aux citoyens de connaître les consignes qu'ils doivent respecter pendant et après la catastrophe. L'information des citoyens est obligatoire et cette obligation relève de la mairie, à qui est rattachée la protection civile. C'est donc à la mairie de s'approprier ce système émetteur/récepteur. Par exemple, les maires ont traduit les documents en plusieurs langues (cf. figure 8).

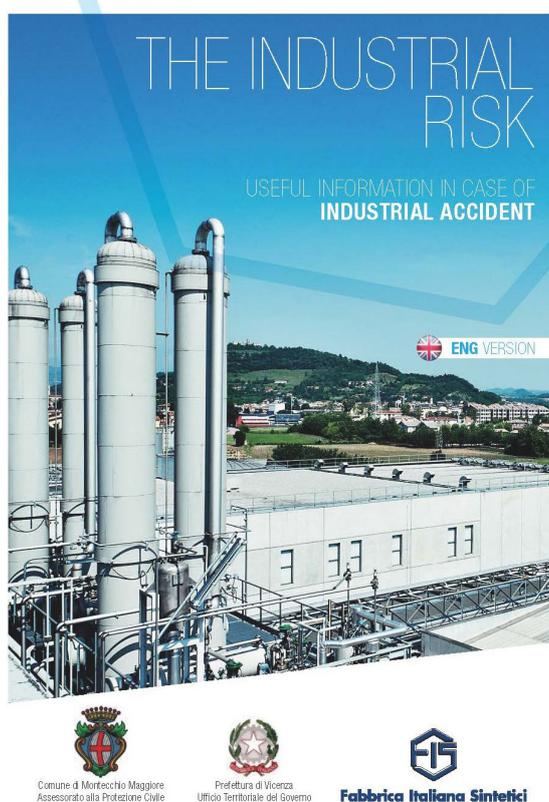


FIG. 8 - Exemple de document public d'information (en anglais) de la commune de Montecchio-Maggiore (Source : municipiumapp.it)

Même à Venise où la protection civile est très active et où l'industrie à risque est très présente, la section protection civile risques industriels n'a pas été maintenue. Elle a été reconvertie en section risques naturels, changement climatique, etc. Il est mentionné le souci d'uniformiser les politiques, mais en même temps, au niveau territorial, il y a une hétérogénéité de moyens.

Si l'information est disponible sur le site de la municipalité, il est difficile de savoir si la population la consulte. Il y a peu de demandes de personnes pour accéder au *Freedom information act*. Il se peut, surtout pendant la phase d'autorisation d'un nouvel établissement, qu'il y ait des demandes citoyennes d'information, mais c'est assez rare. Concernant l'organisation du plan d'urgence externe, les citoyens sont consultés via des réunions publiques, obligatoires pour l'approbation du plan. Mais les échanges au cours de ces réunions sont assez difficiles parce qu'il existe une asymétrie de perception/compréhension/connaissance des risques entre les habitants et les gestionnaires du risque. Et il n'est pas aisé d'évaluer ce que les populations comprennent des informations techniques qui y sont dispensées. Il semble malheureusement que ce soit seulement en cas de

réelle urgence que l'on sera en mesure d'évaluer la bonne réception et compréhension des informations par la population, notamment des consignes en cas de catastrophe.

Les citoyens, de leur côté, ne semblent pas demandeurs d'instances de concertation. Est-ce en lien avec le fait qu'il n'ont pas eu à déplorer d'accident comparable à celui d'AZF, qui a occasionné des dommages et fait des victimes au-delà de l'enceinte du site¹⁸ ?

Pour revenir au cas du SIMAGE, si les citoyens manifestent contre certaines de ses caractéristiques, ils ne revendiquent pas d'y être inclus. La contestation citoyenne s'exprime davantage au sujet de la délocalisation, de la fermeture ou de la diminution de la chimie que sur leur non-inclusion démocratique au débat¹⁹. Le fait de ne pas disposer d'instances de concertation donne moins de visibilité sur les risques industriels aux citoyens, qui sont ainsi moins en mesure de poser des questions (Crivellari & Chesta, 2022). La décision de l'ARPAV de ne pas inclure les citoyens dans le projet SIMAGE et celle de la municipalité de Venise de concevoir les citoyens comme relais d'informations techniques de la mairie, notamment via la formation d'un groupe de volontaires, le GIPS, *Gruppo informazione, protezione, sicurezza* (Groupe information, protection, sécurité), ont sans doute aussi limité le répertoire d'action des citoyens. Ainsi, d'un côté on a une sorte de huis clos technocratique entre industriels et contrôleurs, à bas bruit, et de l'autre des citoyens qui sont plus dans la culture du « comitisme », qui s'opposent à la chimie sur le registre de la diminution des sites.

2.2. Les Pays-Bas : un aperçu

2.2.1. Une tradition de gestion du risque naturel



FIG. 9 - Risque inondation aux Pays-Bas
(source : Blog – Pays-Bas)

18. L'explosion dans l'usine Dow Chemical de Porto Marghera en 2002 a causé des brûlures de salariés de l'usine, mais n'a pas fait de victimes externes.

19. L'inclusion pour eux, c'était par exemple le référendum sur l'arrêt de la production de phosgène ayant abouti à la fermeture de l'usine Dow Chemicals en 2006 (Chesta, Crivellari, & Santana-Bucio, 2014).

Avec une surface constituée pour un tiers de polders et une forte densité de population (416 habitants au km² en 2018²⁰), les Pays-Bas sont un territoire très contraint. Le pays est géographiquement très vulnérable aux inondations et à la submersion marine (cf. figure 9), la maîtrise et la gestion de l'eau sont d'une importance cruciale, et ceci de longue date. Il semble que la conscience de ces risques soit forte pour les Néerlandais, leur prise en compte, leur prévention et les adaptations permanentes qui y sont liées apparaissant culturellement fortement ancrées. Les Pays-Bas détiennent ainsi une longue expérience et un savoir-faire sans pareil en matière de gestion du risque inondation. Cette expertise des risques naturels nourrit et influence les politiques et discussions sur la gestion des risques industriels (Barthélémy, Blancher, & Marris, 1998).

2.2.2. Des risques liés à l'industrie Seveso

En 2018, les Pays-Bas comptaient 396 établissements Seveso, dont 260 seuil haut (Commission d'enquête du Sénat, 2020).

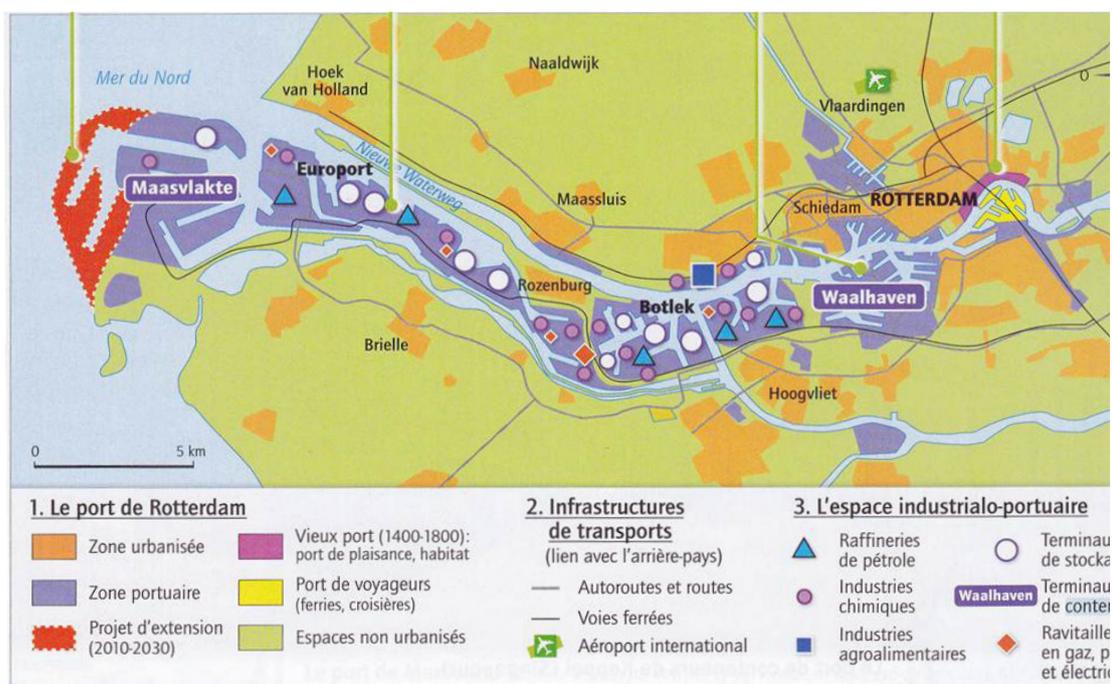


FIG. 10 - Zone industrialo portuaire de Rotterdam (M. Confais)

Les Pays-Bas ont fait face à plusieurs accidents industriels, la liste et les caractéristiques factuelles de ceux survenus entre 2000 et 2014 figurent dans le tableau 3 ci-dessous.

Date	Localisation	Secteur, société	Cause	Victimes	
2000	12 mai	PB- Drachten	Traitement de déchets ATF	Incendie, PCB, dioxine	124 blessés
	13 mai	PB-Enschede	Stockage de feux d'artifices	Explosion	23 morts, 950 blessés
	13 sept.	PB-Dongen	Usine de colle Trobas	Explosion	2 blessés
6 oct.	Be-Anvers	Raffinerie	Maintenance, explosion		
6 dec.	PB-Geleen	Industrie de procédé DSM	Emission cyanure d'hydrogène		

20. Pour comparaison, il y avait 117 habitants/km² en France à la même date.

Date	Localisation	Secteur, société	Cause	Victimes	
2001	19 sept.	PB-Amsterdam	Terminal BP	Incendie	1 blessé
	15 oct.	PB-Velzen Noord	Acierie Corus	Incendie	2 blessés
2002	4 juil.	PB-Putten	Fourageretail Hamstra	Explosion	2 morts
	7 mai	PB-Hengelo	Compagnie métallurgique Hengelo	Explosion	1 mort
	7 nov.	PB-Vlissingen	Raffinerie Total	Incendie	3 blessés
	12 déc.	PB-Europoort	Raffinerie Kuwait	Désulfuration, explosion	1 mort, 1 blessé
2003	1er jan.	PB-Botlek	Industrie de procédé Vopak	Explosion, émission alcool benzylique	
	1er avr.	PB-Geleen	Industrie de procédé DSM	Start up	3 morts, 2 blessés
	15 juil.	PB-Eindhoven	Wagon citerne	Incendie GPL	1 mort
2004	30 juil.	Be-Gellingen	Gazoduc	Explosion	24 morts, 132 blessés
	4 mai	PB-Vlissingen	Raffinerie Total	Explosion	3 blessés
	5 aout	PB-Bergeijk	Stockage Diffutherm	Extraction sables bitumineux, explosion	4 blessés
2005	15 mars	PB-Groningen	Industrie de procédé Perkinelmer	Boroxydure de sodium, explosion	1 mort, 1 blessé
	31 mai	PB-Warfum	Traitement gaz naturel NAM	Maintenance, explosion nuage de gaz	3 morts, 2 blessés
	23 juin	PB-Rotterdam	Industrie de procédé Cerexagri	Explosion disulfure de carbone	2 blessés
	25 oct.	Be-Kallo-Anvers	Raffinerie, stockage de pétrole brut	Rupture cuve, fuite pétrole	
2006	8 mars	PB-Rotterdam	Industrie de procédé Nerefco	Explosion	1 blessé
	30 mars	PB-Botlek	Container AVR	LOC C₆H₄CLCCL₃HCl	
2008	28 nov.	PB-Rotterdam	Industrie de procédé Vopak	Explosion	2 blessés
	2 sept.	Be-Anvers	Raffinerie	Coupure électrique, émission sulfure d'hydrogène	
2009	13 fév.	PB-Botlek	Raffinerie Kuwait	Incendie	
	11 juil.	PB-Nijmegen	Industrie de procédé Kelko	Carboxyl-méthylcellulose, incendie	1 mort

	Date	Localisation	Secteur, société	Cause	Victimes
2011	5 jan.	PB-Moerdijk	Industrie de procédé Chemie Pack	Incendie	
	6 juin	PB-Botlek	Terminal Rubis	Incendie	1 blessé
	7 nov.	PB-Farmsum	Industrie de procédé Dow Bénélux	Feu de sodium	
2013	19 nov.	Be-Anvers	Raffinerie Total	Explosion vapeur	2 morts
	5 mai	PB-Botlek	Industrie de procédé Akzo	Explosion éthylène	1 blessé
2014	3 juin	PB-Moerdijk	Industrie de procédé Shell	Explosion	2 blessés

TAB. 3 - Accidents majeurs dans l'industrie de process aux Pays-Bas et en Belgique, entre 2000 et 2014. Be : Belgique ; PB : Pays-Bas ; **en gras** : entreprises BRZO. Traduit de (Swuste & Reniers, 2016)

L'accident de l'usine de feux d'artifices d'Enschede survenu en 2000, qui a causé la mort de 23 personnes et fait près de mille blessés, est sans doute l'un des plus marquants de l'histoire industrielle néerlandaise (ARIA, 2006). Il a initié un tournant majeur dans la gestion des risques industriels en Europe avec l'évolution réglementaire de la directive Seveso (Seveso 2) et a entraîné la création du *Dutch Safety Board*, agence gouvernementale sous tutelle du ministère de l'Intérieur en charge des enquêtes sur les accidents industriels majeurs dans quasiment tous les secteurs. Sont concernés les transports aériens, maritimes et ferroviaires, mais aussi l'industrie chimique et pétrochimique, les secteurs du médical et de la construction, et même les incidents militaires. Par comparaison, avant la création du BEA-RI (Bureau d'enquête et d'analyse sur les risques industriels, cf chapitre 1 partie II de ce Cahier) en décembre 2020 suite à l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique, la France ne disposait pas d'une telle structure d'enquête et de retour d'expérience sur les accidents de l'industrie chimique et pétrolière.

2.2.3. La législation néerlandaise

Les directives et traités du droit européen sont traduits dans le droit néerlandais, notamment :

- ▷ la **Directive sur les émissions industrielles (DEI)** qui définit les obligations des grandes installations industrielles en matière d'évitement ou de réduction de leurs émissions polluantes dans l'atmosphère, l'eau et le sol ainsi qu'en termes de réduction de leurs déchets ; les Pays-Bas font partie des 33 pays européens qui ont adopté le Registre européen des rejets et des transferts de polluants (PRTR), inventaire accessible au public des émissions et transferts de polluants dans l'air, les sols et les eaux, ainsi que les transferts hors site de déchets et de polluants dans les eaux usées provenant des principales activités industrielles (EEA, 2022) ;
- ▷ la **Offshore safety directive (2013/30/EU)**, sous laquelle l'Union européenne a placé des règles pour améliorer la prévention et la gestion des accidents des installations offshore ;
- ▷ la directive relative à l'information, la participation et l'accès à la justice du public en matière d'environnement (**Convention d'Aarhus**) (CEE-ONU, 1998 ; CEE-ONU, 2014) ;
- ▷ la **directive Seveso 3** (Parlement européen, 2012).

Dans les textes en vigueur, la transposition de la directive Seveso 3 repose essentiellement sur le décret d'application de 2015, le BRZO²¹, complété par le décret sur l'information du public en cas de crise ainsi que par le décret sur « les régions de sécurité » (*Safety regions act* 2010, modifié en 2017) pour la prévention et gestion des accidents majeurs (Ministry of security and justice, 2013). Par extension, on nomme les entreprises qui relèvent de la réglementation BRZO, les « entreprises BRZO ».

21. Pour *Besluit risico's zware ongevallen* (décret sur les risques d'accidents majeurs en français).

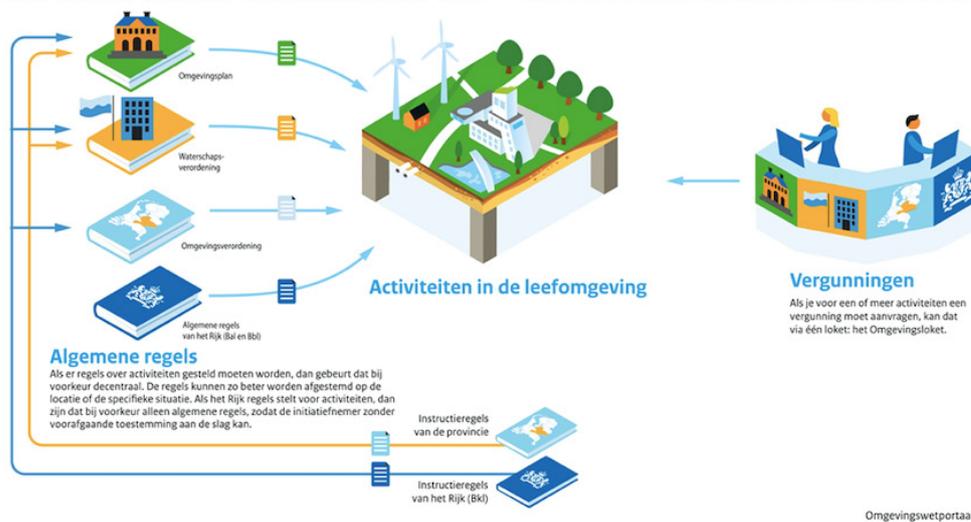
Tous les volets de la législation européenne se retrouvent dans les textes :

- ▷ la responsabilité de l'exploitant ;
- ▷ l'inspection ;
- ▷ les plans de sécurité interne/externe ;
- ▷ l'information et la transparence (information du public conformément à la Convention d'Aarhus) ;
- ▷ etc.

Le *Environmental and planning act* (*Omgevingswet* en néerlandais) vise à moderniser, harmoniser, et simplifier la législation néerlandaise sur l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Il devrait entrer en vigueur au 1^{er} juillet 2023 (Government information for entrepreneurs, 2022 ; MiW, 2016).

Minder regels en meer ruimte voor initiatieven

De Omgevingswet bestaat uit een vernieuwend stelsel van instrumenten die allemaal met elkaar samenhangen. Het omgevingsrecht moet inzichtelijk, voorspelbaar en makkelijk in het gebruik zijn. In beleid, besluitvorming en regelgeving moet er samenhang zijn. De overheid moet zich actief en flexibel opstellen en de besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet sneller en beter.



Omgevingswetportaal.nl | december 2017

FIG. 11 - *Environmental and planning act* : « Moins de règles et plus de place aux initiatives » (littéralement)
Source : Ministère de l'Intérieur et des relations avec le Royaume (*Omgevingswetportaal.nl*, décembre 2017).

2.2.4. La mise en œuvre opérationnelle

La gestion des risques engage des responsabilités à plusieurs niveaux. Au niveau central, les structures concernées sont le Ministère de l'Équipement et de l'environnement, le ministère des Affaires sociales et du travail (MinSZW²²), le ministère de la Justice et de la sécurité, et le ministère de la Santé via l'institut national de la santé publique et de l'environnement (RIVM²³). Au niveau régional, la gestion des risques relève des provinces et des « régions de sécurité²⁴ » (qui regroupent plusieurs communes). Au niveau local, elle relève des communes. Il existe un cadre commun qui englobe :

- ▷ la sécurité des installations ;
- ▷ la gestion des accidents majeurs (naturels et technologiques) ;
- ▷ la santé et la sécurité au travail.

Ce cadre assure la coordination et la communication entre autorités responsables grâce à un système d'inspection intégré.

22. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en néerlandais.

23. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, en néerlandais.

24. Veiligheidsregio, en néerlandais.

Des inspections coopératives sont organisées par la coopération de trois institutions gouvernementales, les « BRZO partners » :

- ▷ l'inspection du travail (MinSZW), de laquelle sont issues les inspecteurs ;
- ▷ les partenaires locaux et régionaux qui opèrent dans le cadre de la législation environnementale :
 - l'initiateur/organisateur des inspections
 - le responsable permis et licence d'exploitation des entreprises
- ▷ et les sapeurs-pompiers en charge de toutes les activités liées aux situations d'urgence. Ils opèrent au niveau des régions de sécurité dans le cadre législatif de la lutte contre les catastrophes (Lindhout, van der Werff, & Reniers, 2020).

Le BRZO+ est un programme commun de coordination des différents acteurs. Il vise à :

- ▷ assurer la cohérence et l'homogénéité de l'action publique au niveau national ;
- ▷ renforcer la mise en conformité des entreprises avec la réglementation BRZO ;
- ▷ développer la culture de sécurité dans les entreprises.

Le réseau BRZO+ publie chaque année un rapport sur l'état de la sécurité dans les entreprises BRZO (sécurité interne et externe). Ce rapport est transmis au gouvernement et au parlement et également rendu public sur le site brzo+.nl (Lindhout, van der Werff, & Reniers, 2020).

2.2.5. L'approche néerlandaise de la gestion des risques

Il semble y avoir, dans la législation néerlandaise, une distinction formelle entre crise et catastrophe. **La crise** se caractérise comme pouvant porter atteinte aux intérêts de l'État (stabilité politique...). La gestion de crise se tient au niveau central, avec une application des instructions ministérielles au niveau local. Au niveau central, il existe un département de crise par ministère. Chaque ministre est responsable de la gestion de crise dans son secteur. Les décisions stratégiques sont prises par le ministre concerné ou par un comité ministériel de management de crise. Le ministre de la Justice et de la sécurité préside ce comité ministériel de management de crise, sauf si le premier ministre prend les commandes. Il existe une agence de coordination de crise, le *National Crisis Center* (NCC) (Steenbakkers, 2012).



FIG. 12 - Structuration du management de crise (adapté de Steenbakkers, 2012)

On parle de catastrophe comme d'un événement grave pouvant porter atteinte à la vie des citoyens, à leur bien-être, à l'environnement ou aux biens. Sa gestion se fait tout d'abord au niveau local, et s'ensuit une escalade aux niveaux des autorités compétentes supérieures si nécessaire (Kuipers & Boin, 2014).

Les catastrophes naturelles et technologiques à ce jour relèvent plutôt de la deuxième catégorie et leur gestion est décentralisée, selon une approche *bottom-up*. C'est le maire de la commune où s'est produit l'incident/accident qui est le premier responsable de la sécurité et de la gestion de la crise sur le territoire municipal : à incident local, réponse locale. Cependant, si l'ampleur de l'événement dépasse les limites de la commune, le niveau régional est activé et la région de sécurité prend le relais. Enfin, si plusieurs régions sont affectées la coordination se fait cross-régionale, la réponse bi/multilatérale et il peut y avoir demande d'assistance et/ou d'intervention au niveau national. Le gouvernement peut également intervenir même sans être sollicité.

Au niveau régional, il existe 25 régions de sécurité. Depuis le *Safety regions act* de 2010 (revu en 2017), **les régions de sécurité sont les structures essentielles de la prévention des risques et la gestion des catastrophes**. Ce sont des établissements publics (*openbaar lichaam*) de gestion intercommunale (structures gouvernementales décentralisées). Leurs compétences se situent sur plusieurs plans :

- ▷ la protection civile ;
- ▷ la sécurité incendie ;
- ▷ les urgences médicales ;
- ▷ les plans catastrophes naturelles et technologiques.

Elles sont pilotées par un collège de maires des communes concernées (le conseil général), et leur suivi opérationnel est assuré par un conseil restreint (Kuipers & Boin, 2014).

2.2.6. Information et participation du public

Aux Pays-Bas comme dans les autres pays d'Europe, l'information et la participation du public sont prévues dans les textes de loi (cf. figure 13).

Au niveau des régions de sécurité, les maires sont responsables :

- ▷ d'informer le public sur les risques du territoire et les mesures de prévention et de gestion des catastrophes en « temps calme » ;
- ▷ de communiquer aux citoyens la conduite à tenir en cas de catastrophe naturelle ou technologique, les plans d'urgence ;
- ▷ de fournir des informations sur les sites à risque :
 - nom, localisation, classement Seveso, activités,
 - et de faire mention de nombreux éléments supplémentaires : permis, rapport de sécurité, manipulation de substances dangereuses, déclaration sans délai d'accident grave, plan d'urgence interne (PUI)...

De nombreuses informations sont disponibles sur internet, par exemple :

- ▷ la cartographie des risques : www.risicokaart.nl (l'équivalent du site Géorisques français)
- ▷ la conduite à tenir en cas de crise : www.crisis.nl
- ▷ les *safety reports* (rapports de sécurité internes/externes) : www.brzoplus.nl
- ▷ le PRTR
- ▷ Service environnement Rotterdam, Rijnmond : www.dcmr.nl



Have your say!

If you live in an area potentially affected by a major accident involving dangerous substances, EU legislation requires that you are involved in the decision making, even if the establishment concerned is located in a neighbouring EU country.

You will be consulted when:

- new establishments are planned
- significant modifications are made to existing ones
- new developments are planned around existing establishments
- external emergency plans are drawn up for high risk establishments

Information on how you can protect yourself in case of an emergency needs to be made available by operators and the authorities.

FIG. 13 - L'implication du public sur les questions de risques d'accident majeur est prévue par la législation européenne (Source : Commission européenne)

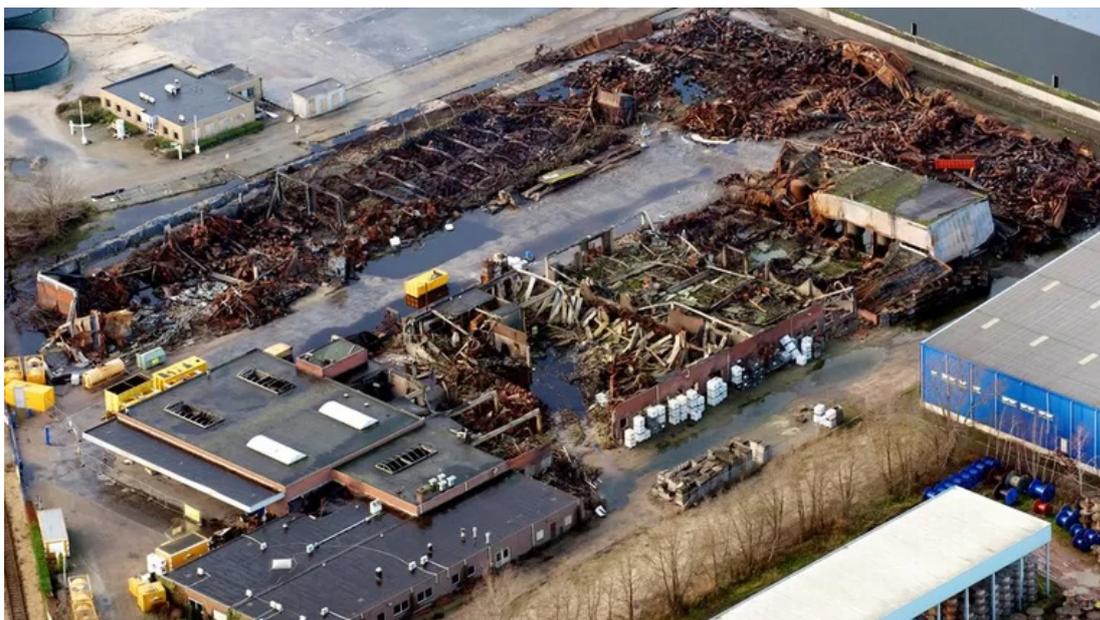
Comme c'est le cas en France (cf. chapitre précédent), des procédures de droit commun prévoient une consultation préalable du public obligatoire sur de grands projets infrastructures (CEE-ONU, 1998). Il existe une adaptation de ces procédures pour la planification/aménagement d'installations industrielles à risque, conformément à l'article 15 de la directive Seveso.

Concernant la concertation réglementaire pérenne autour des sites Seveso, nous n'avons pas trouvé d'équivalent de la CSS a priori. Nous avons néanmoins relevé l'existence de conseils de riverains (*neighbourhood councils*, *Participatieraad*...) mais notre étude ne nous a pas permis de décrypter les modalités concrètes, réglementaires ou volontaires, opérationnelles de la participation citoyenne sur la cohabitation avec l'industrie dangereuse²⁵. Ainsi, si nous avons noté que, pour ce qui concerne le risque inondation, les Néerlandais semblent bien mobilisés (citoyens bénévoles, organisations non-gouvernementales) et des partenariats public-privé se développent pour gérer les catastrophes (Kuipers & Boin, 2014), nous n'avons pas été en mesure d'approfondir le sujet de l'implication de la société civile sur les questions de risques industriels hors incident ou accident, en temps dit « calme ».

2.2.7. L'herbe est-elle plus verte aux Pays-Bas ?

En France, l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen a révélé de nombreuses carences de la gestion des risques industriels et en particulier de l'information et la participation du public. Aux Pays-Bas en 2011, la catastrophe du Chemie-Pack à Moerdijk présente quelques similitudes avec le désastre de Rouen (The Dutch safety board, 2012). Suite à l'incendie qui s'est déclaré sur un site de stockage d'hydrocarbures, un nuage toxique s'est répandu sur le pays. Trente heures ont été nécessaires pour maîtriser les flammes. L'accident n'a fait ni morts, ni blessés graves, mais a entraîné des dommages matériels importants, et une pollution de l'air et de l'eau (Kuipers & Boin, 2014).

25. Beaucoup d'information, et c'est à souligner, est disponible en anglais sur les sites institutionnels de la gestion des risques. Mais nous nous sommes heurtés à la barrière de la langue pour aller plus loin dans notre recherche documentaire sur l'organisation de la concertation et nous n'avons malheureusement pas réussi à interviewer un expert néerlandais pour affiner notre compréhension. C'est un angle mort auquel l'analyse stratégique pourrait s'attaquer.



*FIG. 14- Vue aérienne du site de Chemie-Pack à Moerdijk un an après l'incendie
(Source : Het Parool : Raad Moerdijk mort over brandweerkazerne | Het Parool)*

Cet accident peut-il être comparé à celui de Lubrizol et Normandie Logistique de 2019? Notre étude trop superficielle ne permet pas de le dire. Nous avons cependant relevé certaines limites de la gestion de crise qu'a fait ressortir cet accident aux Pays-Bas, et qui résonnent avec le cas de l'incendie de Rouen :

- ▷ incertitude sur la nature des substances qui brûlent ;
- ▷ difficultés de coordination entre régions ;
- ▷ problèmes de communication (officielle/réseaux sociaux) ;
- ▷ etc.

L'enquête révélera des problèmes de conformité, d'inspection et de contrôle pour de nombreuses entreprises. De nouvelles mesures seront prises pour pallier les manques.

Deuxième partie

Incendie de Rouen de 2019 : enjeux et pistes de réflexion

Sommaire de la deuxième partie

1. Incendie de Rouen : après le choc, une inflexion sociale et politique forte	39
1.1. Introduction	39
1.2. La réponse des institutions nationales	40
1.3. Associations, chercheurs et autres acteurs	41
1.4. La réponse locale	42
1.4.1. Comité pour la transparence et le dialogue (CTD)	42
1.4.2. Travail associatif	42
1.4.3. Engagement de la métropole	43
1.4.4. Recherche	43
1.4.5. Développement territorial	43
1.5. Des analyses poussées, de nombreuses préconisations	44
1.6. Focus sur l'information et la participation du public	45
1.7. Épilogue	49
2. Information et participation post-incendie de Rouen : regard sur le plan gouvernemental et pistes de réflexion	51
2.1. Introduction : un signal politique fort	51
2.2. Un tournant significatif : des recommandations et des actions engagées ou prévues à terme	51
2.2.1. Collectivités : un rôle renforcé et une meilleure coordination avec l'État	51
2.2.2. L'AFPCNT et la « Journée du 13 octobre »	53
2.2.3. La modernisation du site Géorisques	53
2.3. Un bilan en demi-teinte	54
2.4. Des constats répétés, des pistes de solutions assez peu renouvelées et quelques éléments de compréhension	55
2.4.1. Une concertation institutionnelle de nouveau vue comme problème... et solution	55
2.4.2. Des sciences sociales convoquées, mais tardivement	58
2.4.3. « Culture du risque » et « résilience » largement invoquées : quelles significations ? Quels objectifs poursuivis ?	59
3. Pistes de réflexion	63
3.1. Rééquilibrer approche technique/réglementaire et sciences humaines et sociales (SHS)	63
3.2. Valoriser la culture de la participation chez les acteurs en responsabilité	64
3.3. Évaluer les politiques publiques de prévention	64
3.4. Encourager les initiatives participatives citoyennes, la concertation informelle	65
3.5. S'inspirer d'autres domaines, d'autres méthodes	65

Incendie de Rouen : après le choc, une inflexion sociale et politique forte

1.1. Introduction

Le 26 septembre 2019 à Rouen, un incendie se déclarait dans les locaux de l'usine de produits chimiques de la société Lubrizol, classée Seveso seuil haut²⁶. L'incendie a également touché les locaux de l'entreprise Normandie Logistique, et un épais nuage de fumée s'est répandu sur des kilomètres à la ronde. L'origine et le lieu de départ précis du feu restent inconnus à ce jour. Suite à cet incendie, on ne déplore heureusement ni morts, ni blessés immédiats. Cet événement dramatique a cependant profondément choqué les acteurs du territoire rouennais et au-delà. La gestion de crise qui s'est ensuivie a fait l'objet de critiques acerbes et de nombreux ratés dans la communication de crise ont été relevés (Blay & Gidelle, 2020). Le panache de fumée qui s'est déployé sur le territoire suscite toujours de fortes inquiétudes de la population quant aux risques sanitaires et environnementaux à moyen et long termes (Mallaval & Bretton, 2019). Les conséquences économiques de cet incendie, qui s'inscrivent dans le contexte de la crise pandémique et de ses confinements qui ont débuté quelques mois après, sont importantes.



FIG.1 - Une du quotidien Paris Normandie du 27 septembre 2019

Tous ces éléments, qui s'ajoutent au passif du site Lubrizol sur le territoire (cf. encadré ci-dessous) font que les conséquences sociales, politiques de l'incendie sont considérables. Dix-huit ans après la catastrophe d'AZF qui a traumatisé le territoire toulousain et entraîné une inflexion sans précédent au niveau national de la gestion

26. Le site industriel Lubrizol de Rouen fabrique et stocke des produits chimiques phosphorés et organosulfurés utilisés comme additifs pour lubrifiants.

du risque industriel d'accident majeur, l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique ne reste pas non plus sans suites en termes de politique de gestion des risques.

Ce chapitre présente tout d'abord une brève synthèse, factuelle et non-exhaustive des actions mises en place et prévues à terme suite à l'incendie, à différents niveaux et dans différents domaines. Il se poursuit par une présentation plus détaillée des préconisations et recommandations en matière d'information et de participation du public issues des différents travaux engagés.

Lubrizon à Rouen : quelques éléments antérieurs à l'incendie du 26 septembre 2019

Rappel historique

En janvier 2013, s'est produite une fuite de mercaptans, gaz soufrés très malodorants qui, sans porter atteinte à la santé, ont été perçus jusqu'à la région parisienne et le sud de l'Angleterre, causant de forts désagréments à la population. L'incident, qui a mis près d'une semaine à être traité, a également déclenché une tempête médiatique nationale (CGEDD, 2013).

D'autres incidents ayant été déplorés, l'entreprise avait fait l'objet de plusieurs contrôles depuis 2017. Cependant, un arrêté de mise en demeure daté du 8 novembre 2019 fait état de manquements persistants aux prescriptions formulées (Commission d'enquête du Sénat, 2020).

Début 2019, soit quelques mois avant l'incendie du 26 septembre, la Préfecture de Seine Maritime avait autorisé Lubrizol à augmenter les quantités de certaines substances dangereuses stockées sans réévaluation de l'étude de danger (Radisson, 2019).



FIG.2 - Détail d'une photographie de l'incendie de Lubrizol prise par Daniel Briot (Creative Commons CC0 – Domaine Public).

1.2. La réponse des institutions nationales

Au-delà de la procédure judiciaire enclenchée dès l'accident, de l'enquête administrative demandée par le préfet et complétée par une mission d'inspection générale (CGEDD-CGE), l'incendie de Lubrizol a provoqué une réponse rapide et de grande ampleur du gouvernement français (cf. figure 3). Trois ministères sont principalement concernés, ceux de :

- ▷ la Transition écologique ;
- ▷ la Santé ;
- ▷ l'Intérieur.

À l'initiative respectivement du Sénat (à l'unanimité des groupes politiques) et de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale, une commission d'enquête parlementaire du Sénat et une mission d'information de

l'Assemblée nationale sont constituées (Commission d'enquête du Sénat, 2020, p. 23 ; Assemblée nationale, 2020, p. 15).

En résumé, cette réponse réactive à l'accident produira notamment :

- ▷ 3 rapports de retour d'expérience demandés par le gouvernement ;
- ▷ 3 plans d'actions ;
- ▷ 2 décrets, 9 arrêtés, 5 circulaires ;
- ▷ 6 lois, 2 lois de finances (Martin, 2022).



FIG.3 - Incendie de Lubrizol : la réponse des institutions. Adapté de : (Martin, 2022)

1.3. Associations, chercheurs et autres acteurs

De nombreuses équipes scientifiques ont été sollicitées dès le début de l'incendie, dont celles de l'Ineris, tout d'abord en phase d'urgence pour comprendre et analyser l'événement en temps réel, puis sur divers sujets et particulièrement sur l'évolution de la réglementation sur le stockage des combustibles, en appui au ministère de la Transition écologique (INERIS, 2022). Sur le moyen terme, cet incendie a fortement mobilisé le monde académique français, notamment sur le thème de l'alerte et de la gestion de crise, convoquant des disciplines techniques, mais aussi les sciences humaines et sociales (sociologie, sciences de la communication, sciences de gestion, sciences politiques...). Cela s'est traduit par un pic de publications scientifiques²⁷ et le lancement de projets/programmes de recherche d'envergure²⁸. On citera par exemple l'appel à projet pluridisciplinaire de l'ANR (Agence nationale de la recherche) RA-SIOMRI-2021.

Le monde associatif a fortement contribué à l'analyse de l'accident et de ses conséquences, et a été force de proposition. Des rapports ont été publiés, on citera notamment celui de France Nature Environnement (FNE, 2020) et le dossier de presse de l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (AMARIS, 2019). L'Irma (Institut des risques majeurs de Grenoble) a dédié deux conférences techniques « Les matinales de l'Irma », à l'accident de Lubrizol et ses enseignements, à Grenoble et Saint-Fons (également

27. Par exemple, recherche sur Isidore, mot-clé « Lubrizol » : 225 résultats ; recherche sur Cairn.info avec mot-clé « Lubrizol & incendie » sur les 3 dernières années : 54 résultats ; recherche sur Google Scholar avec mot-clé « Lubrizol fire », depuis 2020 : 229 résultats. Consultations le 17/10/2022.

28. Il importe néanmoins de rappeler que la crise pandémique qui s'est abattue sur le monde début 2020 a totalement bousculé l'agenda international de la recherche, mettant la compréhension et la gestion de crise sanitaire au premier plan des travaux et publications sur la gestion des risques.

accessibles en ligne). Elles comportaient un socle commun présenté par la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes et des interventions d'acteurs industriels locaux. Dans une optique de proposition de pistes opérationnelles concertées avec les différents acteurs, l'Institut pour une culture de sécurité industrielle (Icsi) a lancé le groupe d'échange « Gestion de crise et processus d'alerte » avec lequel notre groupe de travail a étroitement collaboré.

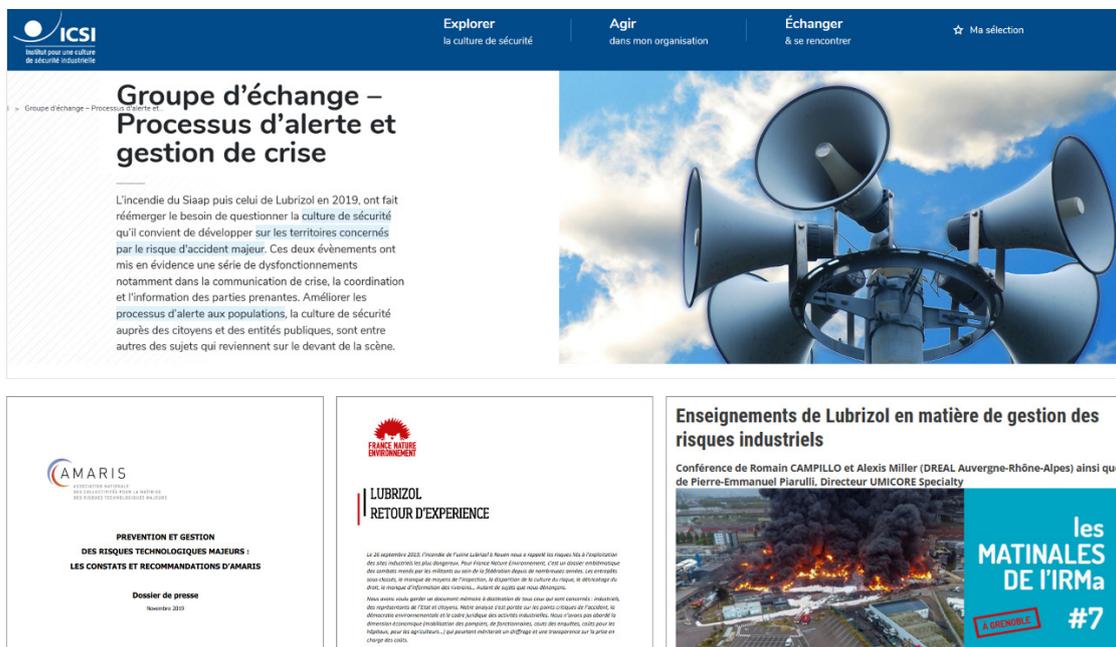


FIG.4 - La réponse d'associations nationales. Sources : sites internet de l'Icsi (www.icsi-eu.org), Amaris (www.amaris-villes.org), FNE (<https://ged.fne.asso.fr/>) et de l'Irma (<http://www.irma-grenoble.com/>)

1.4. La réponse locale

Des décisions fortes spécifiquement axées sur l'agglomération rouennaise ont été prises au niveau central ; les acteurs locaux de ce territoire meurtri se sont saisis des problématiques soulevées par l'incendie et œuvrent à trouver des solutions. De nombreux collectifs, projets et actions mériteraient d'être cités, en voici quelques-uns particulièrement significatifs.

1.4.1. Comité pour la transparence et le dialogue (CTD)

Ce comité a été mis en place à Rouen par le gouvernement le 11 octobre 2019 avec pour objectif de rassembler toutes les parties prenantes concernées par cet accident (habitants, élus, industriels, associations de défense de l'environnement, représentants du monde agricole, organisations professionnelles et syndicales, acteurs économiques, services de l'État, services de santé, etc.) afin de : « (...) suivre dans la durée tous les enjeux liés aux conséquences de cette catastrophe industrielle, et de partager l'ensemble des informations disponibles. » (Commission d'enquête du Sénat, 2020)

Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur le fonctionnement en pratique de ce comité et ses apports.

1.4.2. Travail associatif

Naissance en octobre 2019 de Rouen Respire, collectif citoyen « pour la transparence sur l'accident Lubrizol et la défense des victimes ». Fondée par Olivier Blond, Aurélie Liebmann et Clément Auvray, cette association affiliée à Respire (association nationale pour l'amélioration de la qualité de l'air), poursuit trois objectifs :

- ▷ obtenir une information la plus complète possible sur l'incendie de l'usine Lubrizol et des installations de Normandie Logistique et les risques sanitaires ou environnementaux occasionnés ;
- ▷ organiser la défense des citoyens et obtenir réparation des préjudices subis ;
- ▷ lutter contre les pollutions de toute nature de la région rouennaise et contre la reproduction d'une catastrophe de même type.

L'Union des victimes de Lubrizol a été fondée quelques semaines après l'incendie par des victimes qui se sont constituées parties civiles. L'objectif de ses membres est d'engager une procédure pénale et d'obtenir réparation. L'Association des sinistrés de Lubrizol (ou collectif Lubrizol), anime un groupe Facebook créé le 26 septembre 2019 et dont les membres échangent sur tout thème en lien avec l'incendie de Lubrizol : ses causes, ses conséquences, son traitement médiatique, sanitaire, environnemental, l'indemnisation des sinistrés, la protection des populations, la justice...

1.4.3. Engagement de la métropole

Chaque année depuis l'incendie, aux alentours de sa date anniversaire, la Métropole Rouen Normandie (MRN) organise un « Forum de la résilience » dans le cadre de l'événement « Rouen, capitale du monde d'après ».

Un partenariat a été établi entre la MRN et l'Icsi visant (entre autres) à mettre en place une structure pérenne de dialogue territorial sur les risques industriels (basée sur un travail de recherche évoqué ci-dessous).

1.4.4. Recherche

- ▷ Le projet COnséquences Potentielles pour l'Homme et l'Environnement, perception et RésiLience (COP HERL: <https://turn.univ-rouen.fr/cop-herl/>);
- ▷ Le séminaire 2020 du laboratoire DySoLab²⁹ : Risque, technique, démocratie. La sociologie face aux risques industriels et environnementaux. DySoLab avait également prévu, le 27 septembre 2021, une journée d'études intitulée « Deux ans (d'enquêtes) après Lubrizol ». Cette journée fut annulée en dernière minute, pour des raisons un peu obscures (Derouet, 2021). Elle a finalement été reprogrammée et s'est tenue le 26 septembre 2022, soit trois ans exactement après la catastrophe³⁰;
- ▷ Mise en place de la chaire Usinover, sur le site d'Unilasalle Rouen, chaire financée par le groupe Lubrizol;
- ▷ Réalisation d'un diagnostic sociologique auprès de la population dont les résultats permettront de définir les contours d'une instance pérenne d'échange sur les risques et nuisances liées aux activités industrielles sur le territoire (Goujon, 2022 ; ICSI, 2022).

1.4.5. Développement territorial

Des recommandations ont été faites, destinées à relancer l'attractivité et restaurer l'image de la métropole normande. Elles se déploient selon 3 axes principaux :

- ▷ un « plan attractivité » pour la Seine-Maritime ;
- ▷ une campagne de communication co-financée par Lubrizol ;
- ▷ le développement d'un « projet industriel du XXI^e siècle »... (cf. figure 5) .

29. Laboratoire des dynamiques sociales de l'Université de Rouen.

30. Voir le programme de cette journée sur : Journée d'études interdisciplinaires : Trois ans (d'enquêtes) après Lubrizol – lundi 26 septembre – Dynamiques sociales contemporaines (hypotheses.org)



- ✓ Lancer un « Plan attractivité » pour la Seine-Maritime comprenant différents projets utiles pour renforcer l'attractivité de la Métropole de Rouen (installer une école internationale à Rouen, permettre l'ouverture d'un casino ou encore organiser un événement d'envergure internationale, ...).
- ✓ Lancer une campagne de communication d'envergure internationale visant à valoriser notre territoire cofinancée par Lubrizol conformément à son engagement pris après l'incendie.
- ✓ Confirmer la vocation industrielle de la Métropole de Rouen en y développant un projet industriel du 21^e siècle (usine de batteries, ...)

FIG. 5 - Programme de valorisation du territoire rouennais (Adam, 2020)

1.5. Des analyses poussées, de nombreuses préconisations

Les commissions d'enquête, les services de l'État et les associations n'ont pas ménagé leurs efforts pour fournir des analyses approfondies de l'accident et de la gestion de crise et, plus largement, pour réaliser un état des lieux de la façon dont sont gérés les risques industriels en France et faire des préconisations pour progresser.

La **mission d'information de l'Assemblée nationale** s'est réunie à 35 reprises et a auditionné 150 personnes : pouvoirs publics, services de l'État, services de secours, scientifiques et experts, représentants d'associations, élus et citoyens. Les objectifs des travaux étaient de définir des propositions selon 4 axes afin « de lutter plus efficacement contre le risque d'accident, de l'amont à l'aval » :

1. la **préparation** aux risques industriels en instaurant une véritable culture du risque durable en France;
2. la **prévention**, en luttant mieux contre les risques industriels;
3. l'**information** à la population en situation à risque;
4. la **réparation**, en particulier du préjudice spécifique et grave subi par la ville de Rouen. »

(Assemblée nationale, 2020, pp. 15-16)

La mission a publié en février 2020 un rapport conséquent (729 pages) qui comporte 13 propositions.

La **commission d'enquête du Sénat** a auditionné 80 personnes et a réalisé une consultation en ligne des élus locaux. L'objectif était de faire une analyse critique du rôle des services de l'État dans la gestion de l'incendie mais aussi, en amont, dans la prévention des risques technologiques. Son rapport de 300 pages, publié en juin 2020, fait état de très nombreuses propositions (plus de 40), réparties selon « (...) **six axes** » :

1. Créer une véritable culture du risque industriel;
2. Améliorer la politique de prévention des risques industriels;
3. Améliorer la gestion de crise;
4. Assurer une meilleure coordination entre l'État et les collectivités territoriales;
5. Indemniser l'intégralité des préjudices subis;
6. Appliquer le principe de précaution au suivi sanitaire des populations touchées par un accident industriel »

(Commission d'enquête du Sénat, 2020, p. 11)

En février 2020 sortait également le **rapport de mission d'inspection du CGEDD-CGE** (CGEDD-CGE, 2020). Cette mission fut mandatée par la ministre de l'Environnement, Élisabeth Borne, en appui à l'enquête administrative menée par la DREAL suite à l'accident et à visée de produire des propositions éventuelles « sur :

- ▷ la réglementation incendie;
- ▷ l'instruction des demandes de modifications des sites industriels;
- ▷ la nature et la disponibilité des informations mises à disposition de l'administration par les exploitants;
- ▷ le suivi des installations bénéficiant de droits d'antériorité;
- ▷ l'équilibre entre missions de contrôle et d'instruction des agents d'inspection des installations classées;
- ▷ (...) la modernisation des outils d'information préventive et les moyens de renforcer la culture du risque dans les territoires

(Cf. la lettre de Mission d'E. Borne du 9 octobre 2019, (CGEDD-CGE, 2020, p. 62)

Ce rapport est plus court que ceux de la commission d'enquête sénatoriale et de de la mission d'information de l'Assemblée nationale (74 pages), mais riche de 17 recommandations.

Les ministres de l'Environnement, de la Santé, de l'Agriculture, de l'Intérieur et du Travail ont conjointement ensuite demandé aux **CGEDD-CGE-IGA-IGAS-CGAAER** d'analyser plus précisément la gestion de la crise de l'incendie de Rouen. Leur rapport de 135 pages, publié en mai 2020, comporte 18 recommandations (CGEDD-CGE-IGAS-IGA-CGAAER, 2020).

Nous proposons dans la section suivante une synthèse des principales recommandations émises sur le thème de l'information et la participation du public issues de ces rapports, auxquelles s'ajoutent celles faites par l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (AMARIS, 2019), l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST, 2020), la Fédération nationale de l'environnement (FNE, 2020), le Conseil économique social et environnemental régional de Normandie (CESER, 2020) ainsi que celles, plus tardives, du rapport dit « Fred Courant » demandé par Barbara Pompili, ministre de l'Environnement ayant succédé à Elisabeth Borne, et axé sur la « culture du risque » (Courant, et al., 2021).

1.6. Focus sur l'information et la participation du public

Sont présentées dans cette section une partie des recommandations faites par ces différentes entités, celles qui nous semblent le plus viser une amélioration de l'information et de la participation du public. Les préconisations faites par l'Assemblée nationale sont précisées dans la figure 6.



FIG. 6 - Recommandations de l'Assemblée nationale après l'incendie de Rouen (Adam, 2020)

Les principales recommandations des autres entités sont synthétisées dans les tableaux thématiques ci-dessous (tableaux 1 à 4). Les éléments figurant dans le Plan d'actions gouvernemental (février 2020) ne figurent pas dans ce tableau, ce plan ne comportant de notre point de vue aucune recommandation en matière d'information et participation du public (cette partie a été adressée par la mission Fred Courant qui l'a suivie et complétée).

Émetteur	Propositions pour les instances de concertation (CSS, CODERST, SPPPI)	Source documentaire
Sénat	Diversifier leurs composition et missions Créer une association nationale pour les coordonner Participation des exploitants aux CSS uniquement avec voix consultative quand émission d'avis par la CSS ; renforcer les CSS comme outil de contrôle citoyen.	(Commission d'enquête du Sénat, 2020)
CGEDD-CGE	Renforcer le rôle des CSS et CODERST en y élargissant le débat Revoir composition des CODERST pour une représentation plus équilibrée Sortir CSS de la sphère institutionnelle, laisser à l'exploitant la responsabilité de la maîtrise des risques, à l'État celle du contrôle Faire de l'information et la concertation un processus plus ouvert, continu ODJ basés sur préoccupations du public Co-construction de la sécurité des sites avec les citoyens Développer expertises tierces, visites de « contrôle ». Développer communication des travaux de la CSS (site internet propre, conférences de presse, ouverture aux journalistes sous conditions...).	(CGEDD-CGE, 2020)
FNE	CSS et CODERST : ▷ rééquilibrer gouvernance ▷ redonner statut initial d'instances de concertation, voire codécision ▷ améliorer financement associations ; statut bénévole à l'instar de celui représentants des syndicats ▷ former membres associatifs des instances de concertation ▷ prévoir panel de scientifiques et techniciens recommandés tant par industriel à l'initiative du projet que par représentants associatifs. SPPPI : ▷ créer autour du périmètre des SPPPI actuels , des « SPPPI régionaux » pour travailler sur différentes thématiques qu'embrasse la question des risques industriels ▷ élaborer guide BP ▷ les doter d'un budget pérenne	(FNE, 2020)

TAB. 1 - Principales propositions instances de concertation

Émetteur	Propositions pour les collectivités et l'État	Source documentaire
Sénat	Renforcer l'articulation PPI/PCS Associer les élus aux exercices PPI Elargir information préalable et communication de crise aux communes voisines de celles comportant un site Seveso	(Commission d'enquête du Sénat, 2020)
CESER	Former élus à communication de crise et bons réflexes Renforcer liens entre services communication des collectivités et médias, services de secours et industriels Elargir utilisation de GALA (dispositif de gestion d'alertes locales automatisées) à toute commune concernée par le PPI Réalisation, actualisation et diffusion du DICRIM Service dédié à la prévention des risques technologiques et naturels majeurs au sein des agglomérations Regagner la confiance du public par messages clairs, décloisonnement entre services des différents ministères, amélioration diffusion information aux professionnels de santé, accroissement présence services préfectoraux sur réseaux sociaux	(CESER, 2020)
Mission Fred Courant	Sensibilisation, formation approfondie adaptée à chaque territoire Désignation référent risques unique Création concours environnemental annuel national pour communes Envisager structure interministérielle multirisques	(Courant, et al., 2021)
Amaris	Questionner cohérence actions industriels et pouvoirs public Questionner place des élus et gestion de l'information aux citoyens Evaluer politiques publiques de prévention des risques Organiser régulièrement exercices associant les collectivités	(AMARIS, 2019)

TAB. 2 - Principales propositions pour les collectivités et l'État

Émetteur	Propositions pour développer la « culture du risque »	Source documentaire
Sénat	Inscrire formation aux risques industriels dans Code de l'éducation Exercices grandeur nature inopinés avec population Partager bonnes pratiques territoriales Portes ouvertes dans les usines	(Commission d'enquête du Sénat, 2020)
CGEDD-CGE	Renforcer la communication spécifique de l'ICPE et l'ouvrir au public	(CGEDD-CGE, 2020)
OPECST	Impliquer activement citoyens par actions éducatives de prévention (Ex. : « Nez experts »)	(OPECST, 2020)

Émetteur	Propositions pour développer la « culture du risque »	Source documentaire
CESER	Vulgariser fiches produits (coordination France chimie) Simulation, formation : ▷ davantage d'exercices ▷ serious game (ESCAPE-SG) Former agents de sécurité des ERP aux bons réflexes	(CESER, 2020)
Mission Fred Courant	Instauration événement annuel national Développement kit pédagogique national Evolution plateforme Géorisques Création unités mobiles de sensibilisation (expérience du risque) Vulgarisation résultats de recherche Mise en place dispositif d'alerte aux populations, charté, connu et reconnu de tous Meilleure articulation médias historiques et sociaux	(Courant, et al., 2021)
Amaris	Engagement réflexion collective et multi partenariale basée sur les retours d'expérience. Diversifier formats et vecteurs d'information pour mieux sensibiliser la population et augmenter la portée des messages. Articulation prévention et gestion de crise, multiplier exercices et mises en situation Traitement des risques et nuisances dans une approche globale	(AMARIS, 2019)
FNE	Élaboration plan national d'information, de sensibilisation et de formation aux risques (particulièrement pour riverains exposés et responsables concernés). Mobilisation de centres de ressources (Icsi, Irma...)	(FNE, 2020)

TAB. 3 - Principales propositions pour développer la « Culture du risque »

Émetteur	Propositions d'évolution du droit de l'environnement	Source documentaire
CGEDD-CGE	Revoir instruction du 06/11/2017 sur mise à disposition des informations sensibles et risque de malveillance	(CGEDD-CGE, 2020)
FNE	Révision instruction du 16 novembre 2017 Suspension mesures Kasbarian qui réduisent délais d'instruction des dossiers au détriment phases d'information, consultation et concertation des parties prenantes (riverains, associations, élus...)	(FNE, 2020)

TAB. 4 - Principales propositions d'évolution du droit de l'environnement

1.7. Épilogue

En février 2020, un **plan d'action gouvernemental** a été annoncé par la ministre de l'Environnement, Elisabeth Borne, complété par sa successeure, Barbara Pompili, en septembre 2020. Il comportait 5 axes :

- ▷ anticiper et faciliter la gestion de crise ;
- ▷ renforcer la culture du risque et la transparence ;
- ▷ renforcer les mesures de prévention des accidents ;
- ▷ renforcer le suivi des conséquences sanitaires et environnementales d'un accident ;
- ▷ renforcer les moyens de contrôle et d'enquête.

La partie réglementaire du plan d'actions gouvernemental est parue au Journal officiel du 26 septembre 2020. Elle prévoit un renfort significatif :

- ▷ des obligations des sites Seveso ;
- ▷ des prescriptions relatives à la prévention des risques d'incendie et à la limitation de leurs conséquences, dans les stockages de liquides inflammables et combustibles ainsi que dans les entrepôts (inclut interdiction progressive de certains types de récipients mobiles fusibles).

Y figurent des prescriptions opposables aux installations nouvelles à compter du 1^{er} janvier 2021, mais aussi pour l'essentiel aux installations existantes (avec des délais de mise en conformité qui s'échelonnent jusqu'en 2026). Conformément aux recommandations de l'Assemblée nationale, du Sénat, du CGEDD-CGE suite à l'incendie, un **bureau d'enquête analyse risques industriels, le BEA-RI** a été créé le 9 décembre 2020. Il se compose d'1 préfigurateur et de 4 enquêteurs techniques. Depuis octobre 2020, 21 enquêtes techniques ont été réalisées et 10 sont en cours³¹.

Les travaux de la commission d'enquête sénatoriale ont fait l'objet d'un **droit de suite** avec, le 29 septembre 2021, des auditions des associations de victimes, d'organismes spécialisés dans la maîtrise des risques et, le 27 octobre de la même année, une audition de la ministre Barbara Pompili. Un **rapport d'évaluation de la mise en œuvre des propositions** de cette commission a également été publié en 2022 (Martin, 2022).

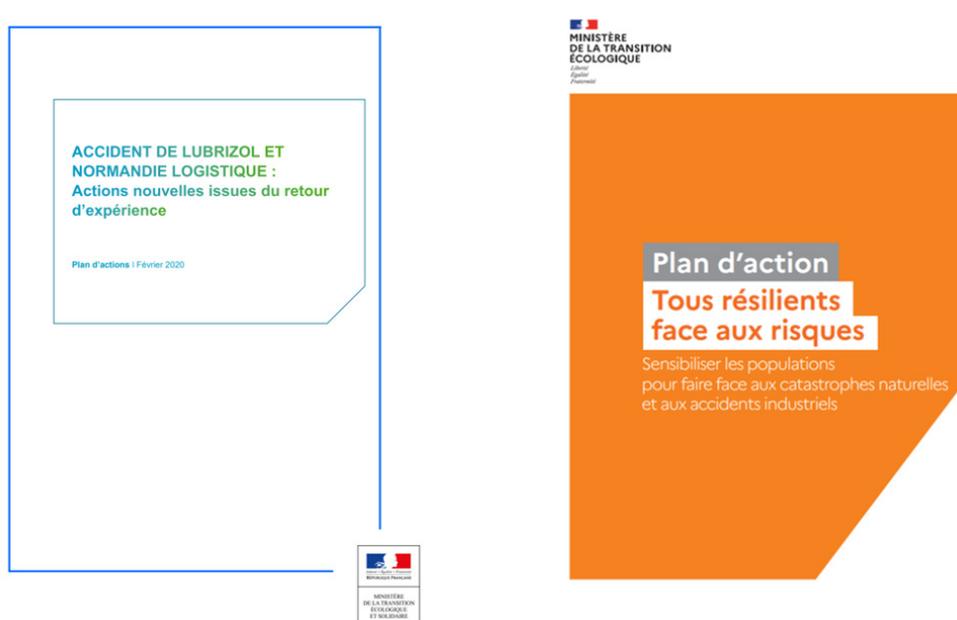


FIG. 7 - Plans d'action du gouvernement publiés en février 2020 puis septembre 2020 (Axe culture du risque).
Source : Ministère de la Transition écologique.

31. Au 1^{er} février 2023. Dès 2017, un des groupes d'échange de l'Institut pour une culture de sécurité industrielle (Icsi) préconisait la mise en place d'un BEA-RI (ICSI, 2017).

Plus spécifiquement sur les aspects « Culture du risque » (et plus largement aussi car cela incorpore les risques naturels), la feuille de route gouvernementale est déployée dans le plan d'action « **Tous résilients face aux risques** », qui a fait suite à la mission Fred Courant. Parmi les actions fortes préconisées, on citera la création ou désignation d'une structure nationale transversale multirisques qui en charge du développement de la culture du risque sur le territoire. La mission se trouvera finalement confiée à l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles, l'AFPCN qui élargira son expertise aux risques technologiques et deviendra l'**AFPCNT**. Le gouvernement a également instauré une « **Journée annuelle nationale de la résilience** », chaque 13 octobre, dont le pilotage est confié à l'AFPCNT.

On ne peut donc que se réjouir de la forte volonté politique de faire vraiment bouger les lignes suite à l'accident de Lubrizol. Le chapitre suivant présente un bilan critique de la posture adoptée suite à l'accident, des actions engagées et prévues en matière de participation citoyenne sur les risques industriels, et propose des pistes de réflexion pour aller plus loin dans le traitement de ce sujet complexe.

Information et participation post-incendie de Rouen : regard sur le plan gouvernemental et pistes de réflexion

2.1. Introduction : un signal politique fort

“ La politique de prévention des risques industriels déployée depuis 40 ans en France laisse apparaître des angles morts importants et inacceptables. ”

(Commission d'enquête du Sénat, 2020, p. 9)

Les rapports publiés suite à l'incendie de Lubrizol sont critiques sur le rôle de l'État dans la gestion des risques industriels et insistent beaucoup sur la « culture du risque » et le besoin d'information de la population (Assemblée nationale, 2020 ; Commission d'enquête du Sénat, 2020).

La salve de travaux qui a été engagée, les décisions prises, le plan d'action et les moyens mis en place sont un signal fort de l'État. Ils marquent la nécessité d'améliorer encore la sécurité industrielle en France et une volonté indéniable de mettre l'information et la participation du public au cœur des impératifs démocratiques.

Deux ans après l'incendie, le rapport d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations établies par la commission d'enquête du Sénat conclut que :

- ▷ près de 80 % des recommandations émises ont entraîné la mise en œuvre de mesures gouvernementales ;
- ▷ des évolutions significatives dans les obligations réglementaires des exploitants de la chimie, de la pétrochimie et du stockage de substances dangereuses entreront progressivement en vigueur d'ici le 1^{er} janvier 2027 (Martin, 2022).

Notre groupe de travail s'appuie dans ce chapitre sur le bilan, approfondi et pragmatique établi par ce dernier rapport et les précédents, ainsi que sur des travaux antérieurs de la Foncsi et d'autres. Il propose dans les trois premières sections de ce chapitre une lecture critique des propositions et, plus largement, de l'angle adopté pour progresser en matière d'information et de participation citoyennes. La dernière section ouvre sur quelques pistes de réflexion et questions à creuser. Pour rappel, notre périmètre n'inclut pas la gestion de la crise et de l'alerte, pour lesquelles des actions fortes sont d'ores et déjà lancées (ICSI, 2021).

2.2. Un tournant significatif : des recommandations et des actions engagées ou prévues à terme

2.2.1. Collectivités : un rôle renforcé et une meilleure coordination avec l'État

Les résultats de nos travaux précédents croisent le constat de la commission sénatoriale sur le rôle crucial des collectivités, mais aussi sur la transposition difficile des textes législatifs et réglementaires en matière d'information et de participation du public à la gestion des risques, sur le terrain. Les élus locaux ne se sentent pas assez associés aux politiques de prévention des risques industriels. L'information, généralement descendante, leur manque. Ils rencontrent parfois des difficultés pour élaborer le PCS et le DICRIM. L'approche administrative de la gestion territoriale des risques fait que certaines communes sont exclues alors qu'elles peuvent être impactées par les effets d'un accident. Globalement, certains élus ont un sentiment de relégation, de passivité vis-à-vis des services de l'État et souhaitent se réappropriier la gestion des risques sur leur territoire, gestion dont ils peuvent se sentir parfois dessaisis. Pour autant, les maires conservent la confiance de leurs administrés et ont une connaissance fine de leur territoire. Comme le montre la figure 8 ci-dessous, les principales sources

d'information de la population sur les risques des installations Seveso sont d'ailleurs, selon les élus consultés, les services communaux (29,7 %) et le bouche-à-oreille (26,5 %), loin devant les services de l'état (17,6 %) et les industriels (0,4 %!).

Quelle est selon vous la principale source d'information de la population sur les risques industriels liés aux établissements SEVESO?

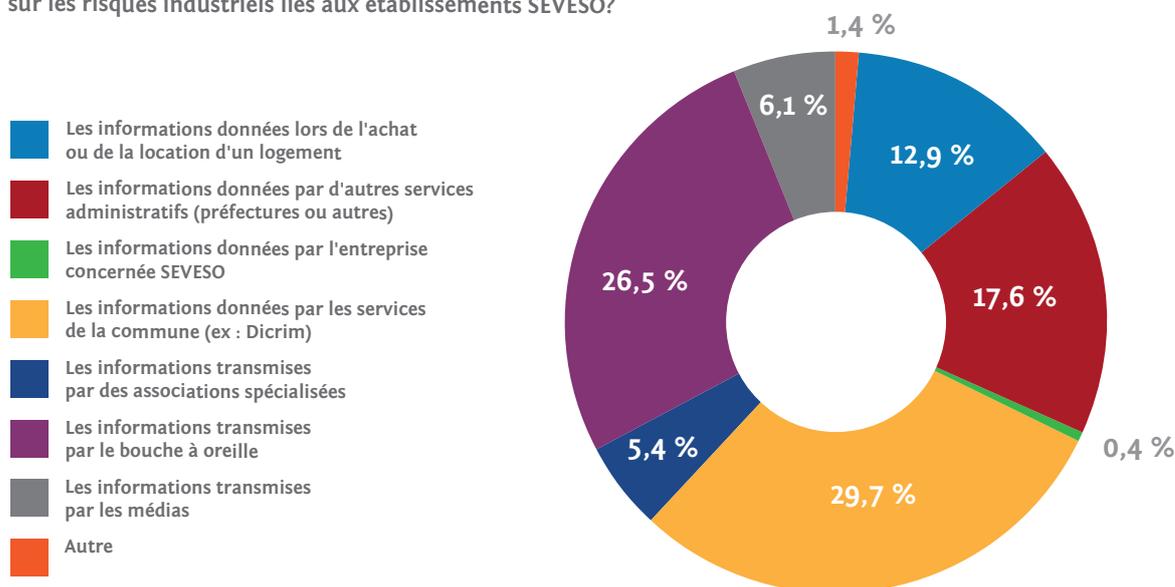


FIG. 8 - Consultation des élus sur les sources principales d'information sur les risques de leurs administrés (adapté de la Commission d'enquête du Sénat, 2020, p. 190)

La coordination entre État et collectivités territoriales doit donc être renforcée. Dans cette optique, le maire et les collectivités sont un maillon essentiel à cibler pour améliorer la cohabitation industrie-riverains et la participation citoyenne sur les risques. Les recommandations qui vont dans ce sens semblent prometteuses, à l'image de :

- ▷ encourager la mutualisation des PCS et DICRIM à l'échelon des intercommunalités et la mise en place d'une direction des risques dans toutes les grandes intercommunalités (Commission d'enquête du Sénat, 2020) ;
- ▷ évaluer, d'ici la fin de l'année 2023, l'action des services de l'État visant à accompagner les collectivités territoriales en matière de prévention des risques industriels et à soutenir les initiatives des intercommunalités conçues pour mettre en place une direction des risques (Martin, 2022) ;
- ▷ toujours associer le maire à l'organisation des exercices prévus dans le cadre des plans particuliers d'intervention (PPI) ;
- ▷ élargir la participation à la CSS aux communes hors PPRT potentiellement impactées par un accident ;
- ▷ inscrire un rôle d'appui et de soutien aux collectivités dans la mise en œuvre de leurs stratégies de prévention des risques et d'information du public aux missions de l'AFPCNT³² ;
- ▷ sensibiliser les élus sur les risques naturels et technologiques et leur proposer un panel de formations adaptées aux enjeux de leur territoire (MTE, 2021).

“ La “culture du risque” échappe à la logique réglementaire d'une certaine façon (...) sur ce plan, les maires sont sans doute les mieux placés pour faire le travail. ”

Yves Blein, sur la Conférence riveraine de Feyzin lors de son audition par la Commission sénatoriale (Commission d'enquête du Sénat, 2020).

32. Association française pour la prévention des catastrophes naturelles et technologiques, voir section suivante.

2.2.2. L'AFPCNT et la « Journée du 13 octobre »

L'entité en charge de structurer la « culture du risque », de promouvoir la « culture de la résilience » au niveau national a été désignée par le gouvernement, il s'agit de l'AFPCNT. Auparavant limitée à la prévention des risques naturels, elle élargit son expertise aux risques technologiques et ajoute ainsi un T à son acronyme. Pour mener à bien ce chantier considérable, elle a lancé le projet SKarabée (AFPCNT, 2022). Dans le cadre des nouvelles missions qui lui sont confiées, s'inscrit également la coordination de la « Journée nationale annuelle de la résilience face aux risques naturels et technologiques » instaurée par le gouvernement. L'objectif de cette journée est de sensibiliser le grand public aux conséquences des catastrophes naturelles et industrielles, ainsi qu'aux moyens mis en œuvre par les autorités pour les maîtriser (MTE, 2021 ; AFPCNT, 2022). La date choisie pour cette journée est le 13 octobre, à l'instar de la Journée internationale pour la réduction des risques de catastrophes établie depuis longtemps à l'initiative de l'ONU (Thiébaud, 2022).

Plutôt que de créer une nouvelle structure, le gouvernement a donc opté pour élargir les prérogatives d'une agence reconnue pour son expertise en matière de risques naturels en la chargeant de porter la politique de sensibilisation aux risques et le renforcement de la « culture du risque ». Le parti pris d'une approche transversale, multirisques est intéressant en soi. La démarche devrait permettre en outre de bénéficier de l'expérience du domaine des risques naturels, plus « avancé » en termes de mobilisation du public que les risques industriels. S'il ne doit pas faire oublier l'importance d'un dialogue et d'actions dans la continuité, le pouvoir fédérateur d'un événement régulier, grand public, peut être considérable. La réussite de ce rendez-vous annuel pourrait être un élément clé dans le développement d'une culture commune. Autre action favorable à l'émergence d'un vocabulaire et de repères partagés, on citera la mise en place d'une charte graphique unique et cohérente afin d'uniformiser les messages de prévention (MTE, 2021).

2.2.3. La modernisation du site Géorisques

Le dispositif « Information acquéreur locataire » (IAL) a été modernisé avec la mise en ligne du module ERRIAL (pour État des risques réglementés pour l'information des acquéreurs et des locataires) sur le site « Géorisques » (cf. figure 9). L'état des lieux des risques naturels et technologiques auxquels un bien immobilier est soumis devra désormais être communiqué dès la première visite, et non plus uniquement à la signature de l'acte de vente ou du bail. En outre, cet état des lieux devrait devenir accessible dès l'annonce immobilière puisque celle-ci devra rediriger automatiquement celui qui la consulte vers le module ERRIAL (MTE, 2021).

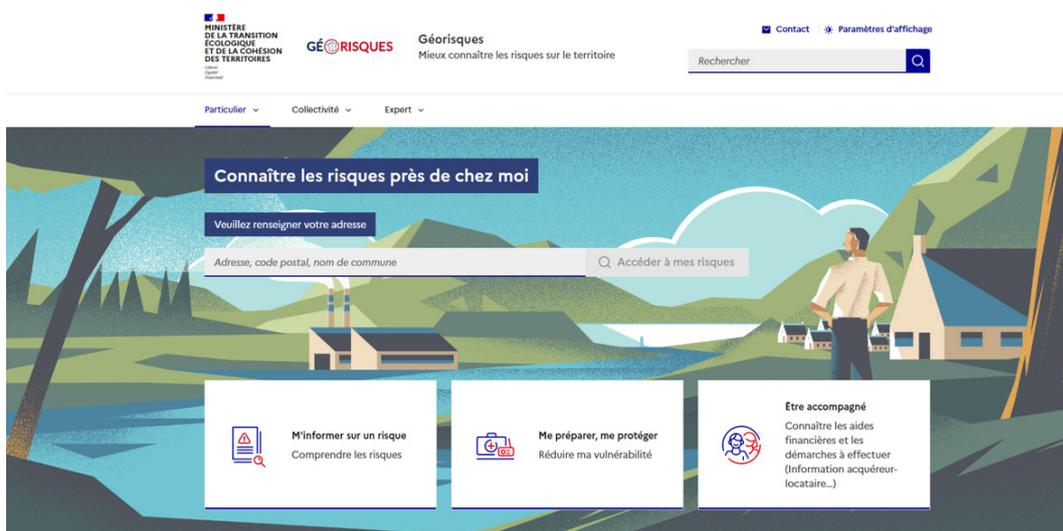


FIG. 9 - Page d'accueil du site Géorisques refondu (consulté le 27/01/2023)

Il a été montré que le public est plus enclin à s'intéresser à la thématique des risques industriels lorsque celle-ci affecte son quotidien (Kamaté, 2016, p. 15). En cela, ce qui touche au patrimoine immobilier est particulièrement mobilisateur, on l'a vu – sur un mode plutôt conflictuel – avec la mise en place des PPRT (Martinais, 2015). Le fait de replacer, tôt dans la démarche, un bien dans le contexte des risques auxquels il est soumis, de rendre plus visible ce qui, bien souvent, était évoqué tardivement et parfois sur un mode expéditif, devrait représenter une avancée significative (pour autant que les professionnels des transactions immobilières disposent bien de l'information comme prévu et jouent le jeu).

2.3. Un bilan en demi-teinte

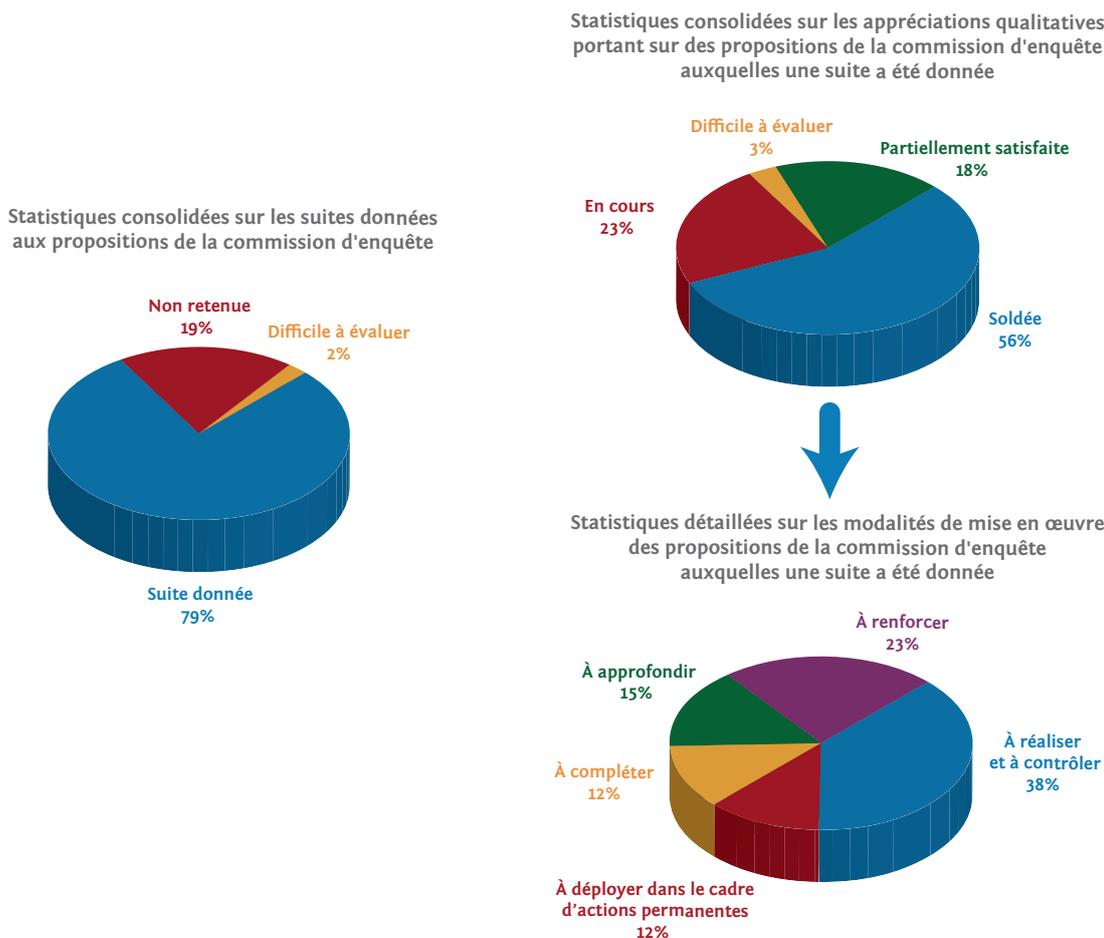


FIG. 10 - Statistiques sur la reprise et la mise en œuvre des recommandations émises par la commission d'enquête du Sénat. Source (Adapté de Martin, 2022)

Comme indiqué en introduction, le rapport Martin tire un bilan globalement positif de l'action gouvernementale puisque, deux ans après leur émission, près de 80 % des recommandations de la Commission d'enquête du Sénat ont été reprises (Martin, 2022)³³. Il est toutefois plus réservé concernant certains points pour lesquels les propositions n'ont pas ou peu été suivies d'effet ainsi que sur la qualité et les modalités de mise en œuvre des propositions sélectionnées (cf. figure 10). Il considère notamment que des actions complémentaires doivent être lancées pour « garantir la sécurité industrielle et la mise en œuvre pleine et effective des principes de la démocratie environnementale » et fait 8 nouvelles propositions « qui supposent des modifications de la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, de plusieurs dispositions du Code de l'environnement, du Code de la sécurité intérieure, du Code des assurances ainsi que des évolutions réglementaires complémentaires à celles déjà prises par le gouvernement depuis 2019 » (Martin, 2022, p. 14 et 113). Les principaux éléments des propositions en matière d'information et participation du public sont encadrés ci-dessous.

Assurer une information et une participation du public à la hauteur des enjeux de sécurité industrielle

Désignation au premier semestre 2022 de l'association nationale en charge de la politique de sensibilité aux risques et du renforcement de la culture de la sécurité industrielle (action réalisée : l'AFPCNT a été désignée).

Réforme profonde du cadre applicable aux CSS :

- ▷ obligation de création par le préfet si demande émane de riverains, collectivités ou exploitants ;
- ▷ composition qui doit permettre une représentation plus importante des élus, des riverains, de la population exposée en second rideau et des associations de protection de l'environnement.

33. Ceci concerne l'ensemble des recommandations, pas uniquement celles dans le domaine de l'information et participation du public.

Amélioration de l'information du public :

- ▷ s'inspirer du droit de la sûreté nucléaire pour organiser l'information aux populations domiciliées ou établies dans le périmètre d'un PPI ;
- ▷ clarifier la distinction entre ce qui relève des informations sensibles intéressant la sûreté de l'État ou le secret industriel des informations communicables et utiles au renforcement de la culture de la sécurité.

Renforcement de l'utilité d'autres instances de concertation (CODERST, SPPPI) :

- ▷ création de droit à la demande d'élus ou du public ;
- ▷ mise en place d'une cellule type CTD de Rouen en cas d'accident d'ampleur comparable à celle de Lubrizol.

(Martin, 2022, pp. 19-21)

Au-delà de ces constatations et des nouvelles propositions qui en découlent, portons notre regard sur différentes dimensions de la « réponse » et, plus globalement, sur la posture adoptée suite à l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique concernant la participation de la société civile à la question des risques industriels.

2.4. Des constats répétés, des pistes de solutions assez peu renouvelées et quelques éléments de compréhension

Certaines limites constatées après l'incendie de Rouen de septembre 2019 le sont en réalité de longue date. Améliorer les instances de concertation, mieux informer la population, lui insuffler la « culture du risque »... En outre, un certain nombre de recommandations formulées sont proches d'autres préconisées par le passé. Si le même constat n'entraîne pas tout à fait les mêmes réponses, force est de constater que beaucoup d'entre elles relèvent tout de même de la même posture. Qu'est-ce qui, depuis la catastrophe d'AZF à Toulouse et les nombreuses évolutions qui ont suivi, n'a pas fonctionné et pourquoi ? L'origine de ces faiblesses n'est-elle pas profondément structurelle ? Quels leviers peuvent être activés ?

2.4.1. Une concertation institutionnelle de nouveau vue comme problème... et solution

Des instances qui n'atteignent toujours pas tous leurs objectifs initiaux

L'accident de Rouen remet en avant des limites des instances de concertation institutionnelles (CSS, CODERST, SPPPI³⁴). Tout d'abord, ces instances fonctionnent de manière inégale en fonction des territoires. Et visiblement, à Rouen la concertation institutionnelle n'était pas des plus dynamiques. L'état des lieux de la concertation avant l'incendie n'était pas florissant avec la CSS de Rouen en sommeil de 2014 à 2016³⁵ et le SPPPI de Basse-Seine en quasi-arrêt depuis 2014. Suite à l'incendie, les réunions de concertation se sont multipliées. D'après la préfecture, quinze réunions CODERST et trois CSS ont été consacrées à l'accident, et le SPPPI s'est vu réactivé (Martin, 2022). On notera que ces instances, créées à l'origine pour permettre la concertation au long cours (et hors temps de crise) autour des sites à risque, se retrouvent finalement arènes de dialogue particulièrement utiles et même indispensables en réaction à l'accident, afin de gérer la crise et permettre aux points de vue en tensions de s'exprimer. Ceci peut renvoyer à la situation de crise post-AZF où le SPPPI toulousain, seule instance préexistante, s'était réuni à de multiples reprises (plus de trente), renforçant la visibilité de certains groupes d'acteurs et la prise en compte de leurs revendications (Suraud M.-G. , 2007). Les CSS, initialement CLIC, instaurées par la loi Bachelot après AZF, ont été depuis largement analysées comme étant au final peu inclusives pour les citoyens, et un lieu d'information plus que de concertation. Certains éléments expliquent en partie pourquoi ces instances n'atteignent pas leurs objectifs en termes d'inclusion et de participation citoyenne, comme notamment :

- ▷ une surreprésentation des services de l'État ;

34. Les SPPPI, initialement peu cadrés et institutionnalisés sur le tard ne souffrent toutefois généralement pas des mêmes maux que les CSS : quand ils fonctionnent, ils sont plus souples, plus inclusifs.

35. Réunions du CLIC de 2005 à 2013 puis de la CSS à partir de 2017. Pour 2014, 2015 et 2016, pas de comptes rendus de réunions trouvés sur le site de la DREAL Normandie : <https://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/les-clic-css-dans-la-seine-maritime-a1227.html#CSS-de-la-zone-industrielle-ouest-de-l-agglomeration-rouennaise-CSS-nbsp>

- ▷ une sous/mauvaise représentation des citoyens :
 - concurrence entre enjeux associatifs et enjeux des riverains du site ;
 - manque d'intérêt du public pour les risques industriels ;
- ▷ une mauvaise communication :
 - transmission tardive des ordres du jour et documents ;
 - problèmes d'accessibilité aux comptes rendus ;
 - informations disponibles sur internet limitées (d'autant plus à partir de 2015 en vue de prévenir le risque terroriste).
- ▷ une asymétrie de compétences techniques et/ou délibératives entre acteurs ;
- ▷ une défiance entre acteurs ;
- ▷ des réunions descendantes, un public mis à distance :
 - configuration des réunions clivante (experts en hauteur sur scène, public en face en position de spectateur) ;
 - présentations techniques ;
 - exposition de décisions prises en réalité dans d'autres arènes ;
 - présentations industrielles axées sur leur utilité sociale et leur bonne gestion de la sécurité ;
 - etc.

Ces points ont déjà été largement rapportés par le passé, conjointement avec des propositions d'amélioration (Le Blanc, Gibout, & Zwarterook, 2013 ; FNE, 2009 ; Martinais, 2021 ; Le Blanc, Grembo, Gibout, & Zwarterook, 2013). Ils sont pour la plupart évoqués de nouveau dans les rapports ayant suivi l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique, comme en témoignent les extraits en encadré ci-dessous.

Limites persistantes des instances de concertation

Extraits

« (...) les principales structures de concertation avec le public en matière de prévention des risques industriels (CSS, S3PI, CODERST) pâtissent de deux défauts principaux :

- ▷ une **composition insuffisamment diversifiée et équilibrée**, qui ne permet pas une ouverture sur la société civile (...)
- ▷ un manque d'**animation** locale et de **coordination** nationale. »

(Commission d'enquête du Sénat, 2020)

« cet espace d'information (la CSS) est (...) probablement trop formaliste, se déroulant dans un climat assez bureaucratique qui donne surtout lieu à un dialogue entre le préfet et l'exploitant. »

(Assemblée nationale, 2020)

« (...) les commissions de suivi de site (CSS) n'obtiennent que peu ou pas le succès escompté chez les citoyens ou leurs représentants. Le formalisme et la rigidité de ces rencontres, leur tenue dans des lieux "intimidants" ne laissent pas beaucoup de spontanéité, voire de convivialité à cette démarche pourtant intéressante. »

(Courant, et al., 2021) »

« Aujourd'hui, ces commissions (CODERST, CSS, S3PI) ressemblent plus à des chambres d'enregistrement qu'à des instances de concertation. »

(FNE, 2020)

Et de nouveau les propositions, et elles sont intéressantes, vont dans le sens d'améliorer la représentation et le poids des riverains dans ces instances, de renforcer voire leur redonner leur rôle initial de structure de dialogue, de véritable concertation, en faisant évoluer leur cadre réglementaire. Mais comment s'assurer d'une traduction de ces réformes dans les pratiques réelles ?

Une réponse réglementaire forte, mais quelle garantie d'opérationnalisation ?

Ainsi, nombre de propositions pour améliorer l'information et la participation du public reposent principalement sur des évolutions réglementaires. Cependant, des travaux précédents dont les nôtres l'ont souligné : disponibilité de l'information et droit de participation inscrits dans la loi et obligations réglementaires ne garantissent pas une information et une participation effective des citoyens. Le succès mitigé du CTD auprès des associations citoyennes le montre de nouveau (voir plus bas). Beaucoup d'autres raisons que l'application/applicabilité de la loi et le respect de la réglementation entrent en jeu. Pour exercer son droit citoyen à l'information et à la participation, encore faut-il le connaître, avoir envie d'y recourir et y trouver un intérêt concret (accessibilité des informations, prise en compte de son point de vue, « retour sur investissement » en termes d'intérêt collectif, de bien commun, etc.). De plus, si les acteurs en responsabilité (industriels, état, collectivités) ont tout intérêt à ce que la réglementation s'applique et à être en capacité de justifier de cette application, ont-ils toujours vraiment intérêt à ce qu'en pratique, les dispositifs créés fonctionnent réellement et atteignent complètement les objectifs qui leurs ont été initialement fixés ? Nous en discuterons dans le dernier paragraphe de cette section.

La persistance du modèle technocratique : « l'impossible » inclusion citoyenne

Les facteurs qui freinent les CSS dans leur mission d'inclusion et de participation ont été de nouveau évoqués plus haut dans cette section. Nous proposons ici quelques éléments de compréhension de cet état de fait, de pourquoi il perdure, ainsi que des leviers pour progresser sur certains aspects.

La CSS, anciennement CLIC, a été instituée après AZF comme instance de concertation dédiée essentiellement aux discussions sur la mise en place du PPRT. Or, la démarche PPRT a été pensée et conçue par l'administration, avec un débat assez important entre les représentants du ministère de l'Équipement et ceux du ministère de l'Environnement (inspecteurs des installations classées) sur le niveau d'ouverture du dispositif à la société civile, certains y étant favorables, d'autres très réfractaires. Dans cette approche technique et technocratique, les riverains ont finalement été assez peu associés et, quand ils l'étaient, il s'agissait surtout de représentants associatifs, d'élus locaux ou syndicaux plutôt que de riverains « lambda ». S'il existe toujours au sein de l'administration des personnes convaincues de l'intérêt de l'inclusion du public (CGEDD-CGE, 2020), dans les faits, cette inclusion n'est toujours pas effective. Ceci témoigne d'une sorte de déterminisme culturel, une reproduction entre la manière dont le PPRT est né et la façon dont est organisée l'inclusion citoyenne dans les CSS ; la concertation dans les CSS reproduit les modalités qui ont conduit à sa création (Martinais, 2021 ; Martinais, 2022).

Ainsi, si le modèle participatif est très largement valorisé dans les discours politiques, certaines recommandations suite à l'accident de Rouen relèvent encore plutôt du modèle de l'instruction publique (Callon, 1999), avec une information descendante, une communication pensée surtout du point de vue de l'émetteur, une mission d'éducation de la population par les pouvoirs publics. Certains auteurs parlent d'une approche positiviste de la gestion des risques basée sur le « modèle du déficit » selon lequel la population non seulement manque de connaissances scientifiques, mais fait également preuve de peu de rationalité lorsqu'elle est confrontée aux risques (Joly, 2005 ; Wynne, 2009 ; Rocle, Bouet, Chasseriaud, & Lyser, 2016).

Plus largement, une culture technocratique forte dans la gestion des risques industriels est souvent soulignée comme ne favorisant pas la participation citoyenne ; la persistance plus ou moins importante de cette technocratie est fonction de la configuration entre trois dimensions (Crivellari & Chesta, 2022) :

- ▷ la collaboration étroite entre industriels et pouvoirs publics, gestionnaires traditionnels du risque industriel ;
- ▷ la manière dont les directives européennes sont transposées nationalement (entraînant plus ou moins de pression en direction de la publicisation) ;
- ▷ l'intérêt du public : se sent-il concerné ? Vise-t-il la participation, c'est-à-dire a-t-il pour objectif de donner son avis, ou bien vise-t-il la mobilisation dans une optique d'opposition frontale ?

Création et dissolution d'une nouvelle instance de dialogue (naissance, vie et mort du CTD)

Deux semaines après l'incendie fut installé à Rouen par des ministres du gouvernement un Comité pour la transparence et le dialogue, le CTD (cf. chapitre précédent). La création de cette structure ayant pour objectif de réunir toutes les parties concernées par cet accident (habitants, élus, industriels, associations de défense de l'environnement, représentants du monde agricole, organisations professionnelles et syndicales, acteurs économiques, services de l'État, services de santé, etc.) afin de suivre dans la durée les conséquences de l'incendie et de dialoguer en toute transparence (comme son nom l'indique), a été accueillie très positivement par les acteurs. Cependant, il convient de reconnaître que le CTD n'a pas vraiment répondu aux attentes que certains

acteurs, et particulièrement les citoyens, avaient placées en lui. L'aspect « dialogue » notamment a semblé faire défaut. La participation, hors représentants des services de l'état et parlementaires, a d'ailleurs fortement chuté puisqu'elle est passée de plus de 65 % lors de la première réunion à 38 % en janvier 2020 (Martin, 2022). L'association Rouen Respire a même qualifié le CTD de dysfonctionnel.

“ Un dernier exemple de l'absence de transparence et de dialogue avec les pouvoirs officiels : c'est le fonctionnement du comité de transparence. Il part d'une bonne idée. Mais il s'est révélé complètement dysfonctionnel. Sont réunies presque une centaine de personnes dans une salle prestigieuse. Mais pendant la séance, le temps de parole donné aux associations citoyennes est infinitésimal. Nous n'avons pas le temps de poser des questions. Pour les rares qui réussissent à être posées, le préfet ne se donne même pas la peine d'y répondre. En fait, ce n'est pas de la vraie transparence, ni de la vraie concertation. ”

Président de Rouen Respire, décembre 2019
(Assemblée nationale, 2020)

Le CTD a été dissous après 10 réunions, sur décision du préfet.

La concertation, ça n'existe pas, mais ça arrange tout le monde

Nous l'avons donc vu et les analyses postérieures à l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique le confirment de nouveau : les dispositifs réglementaires en place ne permettent pas une véritable concertation. De manière un peu caricaturale, on peut dire qu'il existe pourtant une sorte d'accord implicite entre acteurs que finalement cette situation arrange, pour des raisons diverses :

- ▷ les services instructeurs, pour lesquels il importe de se conformer à la règle pour sécuriser la procédure, légitimer les décisions. Cette « illusion de concertation » est aussi, pour ces services, une façon d'éviter les conflits et les contestations vus bien plus souvent comme des problèmes que comme des opportunités ;
- ▷ les industriels, car pour eux c'est toujours compliqué de mettre en débat ce qui se passe en interne dans leurs organisations (au-delà de la relation avec l'inspection des installations classées) ;
- ▷ les élus, qui ne sont pas toujours très favorables à la concertation institutionnelle parce qu'ils peuvent la percevoir comme susceptible de les dessaisir de leur leadership local et de leur capacité et légitimité à parler au nom des populations qu'ils représentent (paternalisme) ;
- ▷ et même certaines associations qui redoutent la concurrence entre leurs enjeux et ceux des riverains.

La plupart des parties prenantes finalement s'accommodent de cette situation où le riverain est mis à l'écart (Martinais, 2021). Tous ces éléments et les précédents participent à expliquer pourquoi cette concertation est rendue compliquée, voire quasi impossible, et pourquoi ce dysfonctionnement contribue à former un modèle de **gouvernance performative** (Futrell, 2002) :

- ▷ la possibilité d'une concertation est mise en scène et entretenue, mais l'inclusion effective des citoyens est négligeable dans les faits ;
- ▷ les outils sont envisagés sous le seul angle de la légitimation des décisions. Il s'agit de donner l'impression que le dialogue n'est pas empêché plutôt que de l'établir ;
- ▷ persiste un mode de (non)-relation au public qui ne fait pas problème parce qu'il présente des avantages pour l'ensemble des parties prenantes, y compris les riverains.

Sur ce dernier point, précisons toutefois que si les riverains ne semblent pas toujours de premier abord demandeurs de s'associer aux dispositifs existants, on peut présumer que la donne serait différente, en matière de volonté d'inclusion, avec des dispositifs qu'ils auraient eux-mêmes contribués à définir et construire.

2.4.2. Des sciences sociales convoquées, mais tardivement

Si l'on veut prendre en compte l'ensemble des facteurs qui jouent sur l'implication des acteurs aux questions de risques industriels, si, comme le font largement les pouvoirs publics, on veut parler de « culture du risque », on ne peut passer outre les dimensions anthropologiques, sociales, psychologiques et émotionnelles du rapport complexe aux risques et à la présence d'activités industrielles à risque. Et, dans les différents rapports établis suite à l'incendie, la perception des risques, les difficultés à mobiliser sur les risques industriels, le rapport de la population aux gestionnaires des risques ont été évoqués. Pour autant, si un chercheur en sociologie industrielle et un géographe politique rouennais ont été auditionnés et ont fourni des éléments d'analyse fort intéressants sur le contexte, la cohabitation industrie-territoire ainsi que sur la communication de crise (Brennetot, 2019 ; Crague, 2020 ; Assemblée nationale, 2020, pp. 602-614), il y a assez peu d'éléments sur la perception des risques

et de leur gestion, sur les volets communication et participation en amont et, peu ou pas de références aux travaux qui décortiquent ces aspects. Dès l'accident, auditionner un expert dans ces domaines, qui plus est avec une connaissance du territoire rouennais (anthropologue, sociologue des risques, politiste...) aurait été un plus³⁶. En effet, les sciences humaines et sociales (SHS) se sont de longue date naturellement saisies du sujet. Il existait déjà un corpus considérable de travaux sur la perception du risque industriel et la participation citoyenne sur les risques industriels, et les équipes ont encore décuplé leur effort suite à l'incendie de Rouen (cf. chapitre précédent). Pourtant, de manière générale, l'apport de ces contributions est beaucoup trop peu intégré à l'élaboration des politiques publiques de gestion du risque industriel. Pourquoi est-ce que les SHS ne sont-elles pas systématiquement mobilisées par les pouvoirs publics, en cas de crise, mais aussi (surtout peut-être) en amont ? Pourquoi y a-t-il une telle « *résistance politique à la mise en œuvre des connaissances scientifiques dans le domaine des risques* » (Daudé, 2020) ». Tâchons d'apporter quelques éléments de réponse :

- ▷ cela prend du temps et des ressources : la temporalité des SHS n'est ni celle du législateur, ni celle du politique ;
- ▷ l'évaluation en sciences sociales est difficile, déterminer des indicateurs pertinents n'est pas aisé, l'évaluation est moins comptable, plus qualitative, perçue comme plus subjective ;
- ▷ alors que les réponses techniques et règlementaires sont plus visibles et répondent aux exigences de justification : loi promulguée, documents produits, outils techniques mis en service, argent investi, formations réalisées... ;
- ▷ pèse souvent sur les chercheurs étudiant les rapports entre technologies, industries (et risques associés) et société, le soupçon d'être de parti-pris (on est forcément pour ou contre telle industrie, telle technologie) et leur indépendance est questionnée en permanence.

Soulignons cependant que, même si cela fut tardif, le gouvernement a mobilisé des acteurs de ce champ disciplinaire en sciences humaines, notamment au travers de la mission dite « Fred Courant » (Courant, et al., 2021).

2.4.3. « Culture du risque » et « résilience » largement invoquées : quelles significations ? Quels objectifs poursuivis ?

Les termes-concepts « culture du risque » (ou plus rarement « culture de sécurité civile », cf. note 1 de l'avant-propos) et « résilience » sont largement usités par les pouvoirs publics, entre autres. Mais que sous-tendent ces notions pour les institutions ? Quelles mises en garde peut-on faire quant à leurs usages dans les discours, dans les actions ?

Il faut développer la « culture du risque » chez les riverains : une feuille de route basée sur des principes « à la peau dure »

Si l'on effectue un retour sur le constat au lendemain de l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique, on ne peut éviter de faire un parallèle, dans les grandes lignes, avec le bilan dressé après l'accident d'AZF. Dans les rapports mandatés par le gouvernement, on pointe encore le « manque de culture du risque » de la population, constat qui avait émergé brutalement avec la catastrophe d'AZF et qui avait conduit à un tournant inédit dans la prévention et gestion des risques technologiques en France. L'incendie de Rouen est révélateur de liens encore distendus entre usines et habitants du territoire, d'un public qui, malgré les efforts consentis et les avancées réalisées, reste le grand absent des politiques de prévention des risques. À Rouen (comme dans d'autres territoires), la population a des connaissances lacunaires sur les risques Seveso, connaît peu les signaux d'alerte, les « bons gestes » en cas d'accident, ne sait même d'ailleurs pas toujours qu'elle vit à côté d'une industrie à risque (Commission d'enquête du Sénat, 2020 ; IRSN, s.d. ; Zwarterook, 2010)... Une enquête sociologique réalisée sur le territoire rouennais, tristement prémonitoire, le montrait en 2018 :

“ Plus de 70% des personnes interrogées ne connaissent pas le signal national d'alerte émis par les sirènes et près de 60% ignorent les consignes qui y sont associées dans le contexte d'un accident industriel. ”

(Fenet & Daudé, 2018)

36. En outre, auditionner une association de riverains « lambda » (comité de quartier) aurait pu être intéressant et venir en contrepoint de l'analyse des associations de défenses de l'environnement et du comité de riverains de Lubrizol (créé par l'entreprise) qui ont été entendus.

Une enquête précédente réalisée en 2009 dans le Dunkerquois par Irénée Zwarterook donnait des résultats dans ce sens et également des indications sur la (mé)connaissance de la population concernant le PPRT et la CSS (Zwarterook, 2010). Une dizaine d'années après, les choses semblent avoir finalement peu évolué³⁷.

Une « culture du risque » pointée comme déficiente

La « culture du risque » est fréquemment mentionnée dans les différents rapports publiés après l'incendie : 36 occurrences pour celui de la commission d'enquête du Sénat, 167 pour celui de l'Assemblée nationale. Pour autant, il convient de noter que la « culture du risque » est bien souvent définie uniquement par son absence :

“ *Les comportements inadaptés des populations étaient dus au manque de culture du risque.* ”
(Assemblée nationale, 2020).

“ *Manque de culture du risque dans notre pays : non seulement les citoyens ne sont pas armés pour faire face à un événement industriel grave, mais ils ne disposent pas des éléments nécessaires à une bonne compréhension de l'action des pouvoirs publics.* ”
(Commission d'enquête du Sénat, 2020)

Qu'entendent les pouvoirs publics par « culture du risque » ? Les formules utilisées laissent à penser que les acteurs en responsabilité de la gestion des risques la limitent au registre de la connaissance par la population des protocoles de gestion de crise, consignes et comportements à adopter en cas de catastrophe. Ce défaut de « culture du risque » est, en outre dans les écrits, souvent réduit à un défaut d'information :

- ▷ la population est mal informée sur les risques industriels, donc elle ne sait pas comment se comporter en cas d'accident ;
- ▷ les élus manquent de connaissances, d'information et souffrent d'être peu associés aux initiatives de l'État (exercices).

L'information est d'ailleurs le terme qui revient le plus souvent lorsqu'est évoquée la participation du public à la gestion des risques industriels. Par exemple, une simple recherche circonscrite à ce mot dans le rapport de la Commission d'enquête du Sénat de 2020 donne 96 occurrences pour le terme « information », loin devant « concertation » (16), « participation » (12) ou « consultation » (6) (Commission d'enquête du Sénat, 2020). Enfin, il ressort encore souvent dans les différents propos l'idée qu'il faut inculquer la « culture du risque » à la population, qu'il faut éduquer, « acculturer » le public. Pourtant, le terme « culture » renvoie à une notion de socle commun, de valeurs, de vocabulaire, de pratiques partagées par des acteurs.

Au-delà du développement d'une « culture du risque », il faut rendre la population plus « résiliente »

Si le terme « résilience » est assez peu trouvé dans les rapports de la commission d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale publiés en 2020 (Commission d'enquête du Sénat, 2020 ; Assemblée nationale, 2020), il apparaît très significativement plus tard, dans le rapport d'information du Sénat de 2022 et, bien évidemment, dans le plan gouvernemental « Tous résilients face au risque » (MTE, 2021)³⁸. Le concept de résilience est ancien dans les secteurs de la physique et la psychologie, mais c'est au milieu des années 2000 qu'il commence à apparaître en France dans les documents des pouvoirs publics, dans les domaines de l'économie et de l'environnement (Dron, 2013). Ce terme-concept a désormais le vent en poupe, tant au niveau académique que dans les pratiques gestionnaires ; cependant, au regard de sa polysémie et des traductions opérationnelles qui en sont faites, la pertinence de son utilisation « à tout va » est sujette à nombreux débats et questionnements (Djament-Tran, Blanc, Lhomme, Rufat, & Reghezza-Zitt, 2011 ; Pidgeon, 2014).

Qu'entendent les pouvoirs publics, les acteurs de la gestion des risques par « résilience » ? Quelle déclinaison opérationnelle ? Quelles implications pour les différents acteurs en termes de rôle et de responsabilité face aux risques industriels ?

37. Même s'il on doit se garder de faire des comparaisons hâtives entre deux territoires distincts, i.e. Dunkerque et Rouen.

38. Notons toutefois qu'entre-deux, en août 2021, a été votée la loi « Climat et résilience », et que le terme est utilisé pour la résilience des populations, mais aussi des installations.

Résilience(s)**Selon l'AFPCNT**

La **résilience** est un processus collectif qui permet aux populations et aux territoires, à travers différentes temporalités, d'anticiper, de **réagir et de s'adapter à un événement qui pourrait être particulièrement traumatisant pour elles**. Être résilient face au risque naturel ou technologique, c'est :

- ▷ anticiper et se préparer ;
- ▷ s'adapter et se protéger ;
- ▷ retrouver rapidement des conditions de vie acceptable.

À travers la mise en œuvre de capacités individuelles et collectives, la résilience permet de proposer des solutions concrètes et applicables sur les territoires pour permettre le relèvement des populations à la suite d'un événement de type perturbation, choc ou stress.

Selon Aziza Akhmouch (Cheffe de la division « Villes, Politiques Urbaines et Développement durable » à l'OCDE)

La résilience, c'est le processus par lequel, avec une action publique agile, efficace, qui repose sur l'intelligence collective, on arrive à mieux se préparer aux crises et incertitudes à venir, dont on sait qu'elles seront plus fréquentes, systémiques et concomitantes.

Étonnamment, le plan d'action du gouvernement « Tous résilients face aux risques » ne propose pas de définition de la résilience. En revanche, il prône le développement d'une « culture de la résilience » :

“ Cette appropriation du risque, au-delà de concepts très généraux qui peuvent être véhiculés par les outils actuels, est une étape nécessaire afin de toucher à la motivation des populations. Elle permettra de passer d'une culture du risque à une culture de la résilience, afin de favoriser les bons comportements pour prévenir le risque et de développer les bons réflexes en cas de crise pour limiter ses conséquences. ”

(MTE, 2021)

Est largement déploré le manque de « culture du risque » et déjà on veut passer à une « culture de la résilience »... Le concept de résilience comprend des dimensions d'adaptation à un monde complexe et en mouvement, de créativité, de capacité de reconstruction... Il apparaît ainsi idoine lorsqu'il s'agit de faire face aux risques en général. Cependant, à l'instar du terme « culture du risque » et pour des raisons proches, le concept de résilience, ou plutôt la notion d'injonction à la résilience, subit de fortes critiques de la société civile, mais également de certains membres de la communauté scientifique. Ils dénoncent son usage par les acteurs en responsabilité comme outil de communication pour pousser au « consentement au désastre », au « vivre avec » les catastrophes sans forcément en questionner les causes, comme le soulignent les travaux sur Fukushima de (Asanuma-Brice, 2015 ; Ribault, 2019). Une autre critique forte de l'usage de la résilience et de la culture du risque réside dans la potentielle délégation de responsabilité des pouvoirs publics aux citoyens de la gestion des risques et des catastrophes. Avec la participation citoyenne comme volet indispensable de la résilience territoriale, se pose la question d'où placer le curseur de l'*empowerment*? Quel équilibre entre droit à l'information et à la participation et devoir de savoir et de s'impliquer? Quel risque de désengagement de l'État (qui a pour mission de nous protéger) avec l'accroissement du pouvoir d'agir citoyen ?

Pistes de réflexion

Au regard des propos précédents, nous présentons ci-dessous les axes principaux sur lesquels il nous semble important de porter les efforts. Certains pourront être explorés par l'analyse stratégique « Dynamiques de participation citoyenne et sécurité industrielle » dont les travaux ont débuté.

3.1. Rééquilibrer approche technique/réglementaire et sciences humaines et sociales (SHS)

Comme précisé dans la section précédente, suite à l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique, c'est dans un deuxième temps que les sciences sociales axées sur les déterminants socio-culturels et psychologiques de la perception des risques, de la relation à l'industrie à risque et de l'implication citoyenne ont été mandatées pour fournir des analyses et faire des propositions, notamment au travers de la mission Fred Courant. Ces aspects sont intégrés aux définitions que proposent le Cerema et la mission Fred Courant pour la « culture du risque », ci-dessous.

“ La culture du risque correspond à la connaissance par tous les acteurs (élus, techniciens, citoyens...) des risques majeurs et à l'appréhension de la vulnérabilité des enjeux. Elle intègre la perception du risque qui correspond aux éléments psychologiques et émotionnels jouant un rôle déterminant dans les modes d'action des individus et des groupes. ”

(CEREMA, 2021)

“ La culture du risque est une connaissance en profondeur des interactions entre les manifestations de la nature et les choix d'aménagement du territoire (risques naturels). C'est une "culture générale" de notre environnement (au sens large, naturel et industriel) qui se nourrit aussi des expériences du passé, et progresse grâce aux avancées des connaissances scientifiques et technologiques. Comme toute culture, elle trouve progressivement son ancrage dans les esprits et les comportements, grâce à la transmission des savoirs et des expériences. Cela prend du temps, d'où l'importance de la transmettre dès le plus jeune âge et de la rendre accessible à tous. ”

(Courant, et al., 2021)

Même tardive, cette action gouvernementale est un bon signal. Les préconisations de la mission ont été entendues puisque largement reprises notamment dans le plan d'action « Tous résilients face aux risques » (MTE, 2021).

Nous rappelons que les approches techniques et réglementaires restent indispensables, notamment parce qu'elles fournissent un cadre formel (lois, outils, documents...). Il nous semble cependant impératif de les compléter par la contribution des sciences sociales, malgré les difficultés que cela peut représenter et les frilosités que cela peut engendrer.

En effet, si l'on veut agir sur la participation citoyenne à la question des risques industriels, on ne peut se défaire des déterminants sociologiques, anthropologiques, psychologiques qui jouent dessus et que les sciences humaines peuvent appréhender. Les SHS permettent d'analyser le rapport complexe aux risques qu'entretiennent les acteurs (perception, représentations, hiérarchisation, acceptation), les arbitrages entre enjeux qui en découlent, le rapport ambigu des citoyens à la présence d'activités industrielles à risque (de manière caricaturale, on veut chez nous les bénéfices de l'industrie, mais pas ses risques : NIMBY = *not in my backyard*), les impacts de certaines évolutions progressives ou ruptures sur l'acceptabilité sociale des risques (changement climatique, crises locales, mondialisées) (Gendron, 2014 ; Guillaume, 2020).

Elles aident aussi à identifier ce qui sous-tend certains stéréotypes, à déconstruire certaines idées reçues sur la concertation, telles que :

- ▷ « la concertation, c'est une contrainte, c'est couteux, c'est une perte de temps, mais c'est un passage obligé » (les industriels) ;
- ▷ « faire de la concertation, parler au public, ce n'est pas notre mission. Mais ce n'est pas si compliqué » (les services de l'État) ;
- ▷ « la concertation, ça ne sert à rien, les décisions sont déjà prises » (les riverains) ;
- ▷ etc.

Les apports de ce type d'études sur un territoire donné, en tenant compte de son contexte, de son histoire, sont indéniables pour aider à construire des démarches de participation plus adaptées, pour développer, décliner ou évaluer plus finement les politiques publiques de prévention et gestion des risques industriels sur les territoires³⁹(cf. diagnostic sociologique de l'Icsi en vue d'installer une instance de participation à Rouen).

3.2. Valoriser la culture de la participation chez les acteurs en responsabilité

Si, dans la concertation réglementaire, le public est maintenu à distance, cela ne découle pas forcément d'une volonté intentionnelle des acteurs de l'industrie, des représentants des collectivités locales et, notamment, des agents des services de l'État. Il importe de souligner la difficulté que ces derniers rencontrent à se conformer aux obligations réglementaires visant l'intégration des riverains. La façon dont les agents instructeurs sont formés, travaillent et envisagent leur métier était jusqu'à présent souvent restée un point aveugle des analyses. Il apparaît pourtant qu'ils sont peu ou pas formés à cette mission de concertation qui fait néanmoins partie de leurs prérogatives. Du fait de leurs trajectoires et positions institutionnelles, ils ont du mal à penser la relation au public autrement que dans une perspective éducative et descendante, ils sont comme « prisonniers » de cette conception. Les agents ne sont en outre pas particulièrement intéressés par ce type de mission qu'ils ne jugent pas prioritaire, ou qu'ils considèrent parfois comme ne relevant pas de leurs fonctions. Leur rôle, c'est d'apporter des solutions, pas de permettre le débat. S'y ajoute pour certains une peur d'être exposés, mis en défaut, pris à partie...

On doit également évoquer les problèmes liés aux conditions et à l'organisation de travail de ces agents. Les réformes régulières de l'État (tous les 3 ans) ont des effets délétères sur leur disponibilité puisqu'ils passent une grande partie de leur temps à redéfinir leurs tâches administratives. Et s'ajoutent à cela de nouvelles missions comme celles liées à l'Autorité environnementale par exemple...

Ainsi, on constate souvent que les services de l'État s'affranchissent de leur mission de concertation dans une version a minima, ce qui peut produire les effets négatifs précités, que les agents ne perçoivent pas toujours, tels une disqualification du public. Au-delà de la nécessité de développer la « culture du risque » ou de la sécurité dans le grand public, il est nécessaire de déployer des actions, de formations notamment, visant à développer une « culture de la participation » chez les acteurs en responsabilité (Martinais, 2022 ; Martinais, 2021). Cela pourrait en outre peut-être contrecarrer le fait que, finalement, la plupart des parties prenantes n'ont pas vraiment d'intérêt à entrer dans une véritable concertation et pourrait contribuer à déconstruire les idées reçues sur ces sujets. Identifier des exemples d'institutions, d'organisations où la concertation, le dialogue font l'objet d'un véritable effort de formation, d'un véritable intérêt, et regarder les bénéfices qui en découlent étayerait notre proposition.

3.3. Évaluer les politiques publiques de prévention

Peut-être qu'un levier pour faire évoluer la situation serait d'organiser enfin une évaluation globale des politiques de prévention. En effet, toutes ces politiques préventives ne sont en réalité jamais évaluées. Le retour sur investissement (notamment les efforts inouïs des services instructeurs à produire de la connaissance, à élaborer des mesures qui finalement ne s'appliquent pas) doit être plus que mauvais. Cela contribuerait à la prise de conscience que faire de la prévention sans inclure les gens concernés ne peut pas fonctionner. C'est un problème très sérieux du point de vue de l'action publique.

39. L'apport indispensable des sciences humaines dans la compréhension des logiques d'acteurs en cas de crise et dans l'élaboration des politiques de gestion de crise est largement discuté dans les travaux du groupe d'échange « Processus d'alerte et gestion de crise de l'Icsi » (ICSI, 2021).

3.4. Encourager les initiatives participatives citoyennes, la concertation informelle

Certaines CSS fonctionnent et tant mieux, mais pour la plupart d'entre elles, le bilan est bien plus mitigé. Cependant, si l'existence et le fonctionnement des CSS permettent a minima de « cocher les cases » de la concertation obligatoire et qu'une partie des parties prenantes s'en accommodent, est-il justifié d'essayer encore de les améliorer ? Ne pourrait-on conserver cette partie « d'affichage », voire dans certains cas « d'illusion de concertation », et se concentrer sur les leviers de participation visant à renforcer ou créer des arènes de débats plus alternatives, qui permettent un dialogue sur le temps long ? Comme cela s'observe dans de multiples domaines de la vie publique, il y a une vraie valeur ajoutée à se détacher des modèles participatifs préétablis, qui supposent un public préexistant déterminé, et à repenser la participation en termes de co-production de dispositifs participatifs, mais aussi de public qui se construit dans l'action située de participer (Chilvers & Kearnes, 2016). Les initiatives et expériences de ce type, dans le domaine de la cohabitation au long cours de l'usine à risque avec son territoire restent, à notre connaissance, extrêmement limitées en nombre. Les multiplier peut relever d'un véritable choix politique.

3.5. S'inspirer d'autres domaines, d'autres méthodes

Certains domaines de risque connaissent une expérience déjà longue en matière de participation du public, sont plus propices aux démarches participatives « réussies » ou « efficaces⁴⁰ ». Il est intéressant de s'en inspirer tout en gardant à l'esprit les spécificités de la question des risques industriels. Nous évoquerons brièvement ici le domaine du nucléaire et celui des risques naturels.

Le secteur du nucléaire civil est riche d'une histoire déjà ancienne en matière d'information et de concertation du public : la circulaire Mauroy de 1981 a instauré la création des Commissions locales d'information (CLI) autour des installations nucléaires, commissions dont le fondement juridique a été renforcé par la loi Transparence et sûreté nucléaire (TSN) de 2006. Dès sa création en 2002, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) s'est engagé dans une démarche d'ouverture à la société et n'a eu de cesse de travailler cet axe qui est l'une des quatre orientations stratégiques de l'Institut dans le cadre de son contrat d'objectifs avec l'État (IRSN, 2009). Tirer bénéfices des avancées et des limites en matière de « culture de sûreté nucléaire », croiser les retours d'expérience représente un plus.

Le sujet des risques naturels mobilise bien avec des méthodes alternatives : jeux, théâtre, simulation... (Thievent, Borelly, & Chavanis, 2022). Les outils et démarches basés sur « vivre le risque », expérimenter par soi-même (jeu, émotions...) sont particulièrement développés pour les situations de crise (Cerema, 2019), mais ces leviers peuvent aussi être utilisés pour « pratiquer le risque en temps de paix, en débattre... ». Le parallèle entre risque industriel et risque naturel peut être poussé lorsque l'on raisonne en termes de vulnérabilité. Par exemple, les risques de submersion ou de coulée de lave n'existent pour la population que parce qu'il y a des habitations et des activités humaines à proximité des côtes et au pied des volcans. Cela peut laisser à penser que le risque naturel n'a en réalité rien de naturel, mais que, tout comme pour l'industrie, il résulte de politiques publiques qui ont permis les constructions aux abords de ces zones. Il faut néanmoins prêter attention aux spécificités des risques industriels. Par rapport aux risques naturels, les risques industriels sont moins mobilisateurs pour le grand public pour des raisons liées à leur perception (trop abstraits, trop anxigènes, naturalisation de l'usine, euphémisation du risque...) (Kamaté, 2016), mais aussi sans doute en lien avec leur origine anthropique directe (même si les phénomènes naturels violents sont amplifiés par des actions humaines : réchauffement climatique, urbanisation...) et avec la relation complexe et ambiguë à l'industrie. Cette dernière peut être conflictuelle : un responsable direct peut être montré du doigt : l'exploitant. Il faut replacer l'homme face à ses choix : quelle évolution du « monde désirable » ?

40. Le domaine de la prévention SIDA est édifiant dans le sens où la société civile a très significativement permis des progrès tant dans la compréhension, la prévention de la maladie et le développement de ses traitements, que dans l'accompagnement social des malades et l'acceptation sociétale de la maladie.

Conclusion & perspective :

Reposer le problème en déplaçant la focale

La Foncsi (et l'Icsi) ont été créés suite à la catastrophe d'AZF à Toulouse de 2001 avec pour mission, entre autres, de favoriser le débat entre toutes les parties prenantes du risque industriel. Beaucoup de travaux ont ainsi été engagés sur le thème de la cohabitation entre riverains et usines à risque, notamment sous l'angle du PPRt et de la concertation associée (une quinzaine de « Cahiers de la sécurité industrielle » publiés depuis 2009). Ces travaux (et d'autres) présentent un bilan mitigé de l'ère post-AZF. Ils avancent des explications et des propositions d'axes d'amélioration. Cependant, le constat après l'incendie de Rouen en septembre 2019 est toujours amer : finalement, d'AZF à Lubrizol, malgré tout ce qui a évolué notamment sur le plan réglementaire, les progrès en termes d'information et de participation du public ne sont toujours pas à la hauteur des attentes.

Ce « Cahier » en deux parties présente tout d'abord un survol du paysage participatif français sur les projets et installations à risque et impact environnemental dans un premier chapitre, puis aborde brièvement la participation citoyenne aux questions de risques et pollutions industriels en Italie et au Pays-Bas dans le second. Il se penche ensuite dans le premier chapitre de la deuxième partie sur les conséquences immédiates et à moyen termes qu'a eues l'incendie de Rouen du 26 septembre 2019, notamment en termes de politique publique d'information, de prévention et de gestion des risques industriels. Notre groupe de travail propose enfin, dans un dernier chapitre, une lecture critique du traitement institutionnel de l'information et implication du public aux questions de risques, et fait quelques recommandations pour aborder la question de manière renouvelée pour, nous l'espérons, mieux répondre aux enjeux actuels.

Nous émettons l'hypothèse qu'un élément d'explication à cette situation qui perdure réside dans la façon dont le problème est formulé, par l'État sans implication des autres parties prenantes. Nous postulons que ce qui préconstruit les solutions (qui fonctionnent mal), c'est la façon dont on construit le problème. Nous proposons ainsi un nouveau narratif, un changement de focale pour aborder la question tout d'abord sous l'angle des perceptions, attentes, intérêts et usages des différents acteurs. D'autre part, l'enjeu est moins de développer la « culture du risque », que de développer la « culture de la participation ». Et pour cela il convient de ne pas se focaliser que sur la population, plurielle tout comme les autres acteurs, mais de se pencher aussi sur ceux « qui parlent à la population ». En effet la plupart des gestionnaires du risque des services de l'État n'ont aucune formation ni sociologique, ni en concertation. Il importe aussi de s'intéresser aux relations entre acteurs et notamment aux relations entre institutions, entre État et industriels, dans lesquelles résident aussi des éléments de compréhension du problème.

Il semble que la dynamique initiée suite à l'accident de Rouen avec, entre autres, la publication du plan d'action du ministère⁴¹ représente une opportunité pour défendre une posture collective et d'intérêt général axée sur l'importance qu'il y a à remettre les grands oubliés des politiques publiques de prévention et de concertation sur les risques industriels – le public et les travaux en sciences humaines –, au centre du sujet, pour construire une réponse associant dimensions sociologiques et sociétales évolutives, et dimensions techniques et réglementaires. La mission est difficile. Nous espérons que la Foncsi dans le cadre de son analyse stratégique « Dynamiques participatives citoyennes et sécurité industrielle » apportera un éclairage international sur ces questions et permettra d'identifier quelques leviers théoriques et pratiques pour une cohabitation plus apaisée et durable avec l'industrie à risque dans un monde mouvant et de plus en plus complexe.

41. Ainsi que ce qui se dit dans le cadre du groupe de travail « Culture de sécurité et radioprotection » du CODIRPA de l'ASN.

Bibliographie

- Abbott, A. (2003). Écologies liées : à propos du système des professions. Dans *Les professions et leurs sociologies : Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*. Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme. doi : doi.org/10.4000/books.editionsmsh.5721
- Adam, D. (2020, février 10). *Lubrizol : mes propositions après 4 mois de travaux à l'Assemblée nationale*. Récupéré sur <http://damienadam.fr/lubrizol-mes-propositions-apres-4-mois-de-travaux-a-lassemblee-nationale/>
- AFPCNT. (2022). *Journée internationale pour la réduction des risques de catastrophes 13 octobre- Rapport phase 2*. Récupéré sur <https://afpcnt.org/wp-content/uploads/sites/6/2022/05/Rapport-Phase-2-Journee-du-13-octobre-VF.pdf>
- AFPCNT. (2022). *SKarabée*. Récupéré sur AFPCNT : <https://afpcnt.org/projet-skarabe/>
- Allard-Huver, F., & Stein, M. (2022, Décembre). Introduction du dossier 2022 A : La concertation citoyenne en environnement. (GRESEC, Éd.) *Les enjeux de l'information et de la communication, 23/2 Supplément A(2/2022)*. Récupéré sur <https://lesenjeux.univ-grenoble-alpes.fr/2022/articles-revue/supplement-2022-a-la-concertation-citoyenne-en-environnement>
- Amaris. (2018, novembre 29). *Mise en œuvre des PPRT – des collectivités travaillent avec les riverains*. Récupéré sur Amaris : <https://www.amaris-villes.org/la-participation-des-habitants-a-la-mise-en-oeuvre-des-pprt/>
- Amaris. (2019). *Prévention et gestion des risques technologiques majeurs : les constats et recommandations d'Amaris*. Dossier de presse.
- ARIA. (2006). *Explosion d'un dépôt de feux d'artifices, Le 13 mai 2000, Enschede, Pays-Bas*. Ministère chargé de l'environnement / DPPR / SEI / BARPI - IMPEL. ARIA. Récupéré sur https://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/wp-content/files_mf/A17730_ips17730_001.pdf
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners, 35*(4).
- Asanuma-Brice, C. (2015). De la vulnérabilité à la résilience, réflexions sur la protection en cas de désastre. *Raison publique*. Récupéré sur <https://raison-publique.fr/422/>
- Assemblée nationale. (2020). *Rapport d'information sur l'incendie d'un site industriel à Rouen*. Assemblée nationale.
- Auboussier, J., Goepfert, E.-M., & Garcin-Marrou, I. (2015). *Le risque industriel dans la presse écrite de 1970 à 2010*. Récupéré sur <https://www.foncsi.org/fr/publications/cahiers-securite-industrielle/risque-industriel-presse-ecrite-1970-2010/view>
- Barthélémy, J.-R., Blancher, P., & Marris, C. (1998). *Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas*. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- Blay, L., & Gidelle, B. (2020). La communication de crise du 26 septembre 2019 pour « Lubrizol-Rouen » : Chronique d'un delta entre l'autorité et le citoyen. Dans *Congrès Lambda Mu 22 « Les risques au cœur des transitions*. Récupéré sur <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03452339/document>
- Blondiaux, L. (2001). Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège. *Mouvements*, pp. 44-51. doi : <https://doi.org/10.3917/mouv.018.0044>
- Brennetot, A. (2019, octobre 18). Le géographe Arnaud Brennetot nous parle de la gestion de crise #Lubrizol. Rouen dans la rue. Récupéré sur <https://www.youtube.com/watch?v=9Gt886wGDBI>
- Bresson, M. (2014). La participation : un concept constamment réinventé. *Socio-logos*. doi : <https://doi.org/10.4000/socio-logos.2817>
- Brodie, E. C. (2009). *Understanding participation-a literature review*. NCVO : Institute for Volunteering Research.
- Callon, M. (1999). Des différentes formes de démocratie technique. *Cahiers de la sécurité intérieure*(38), pp. 37-54. Récupéré sur https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/collection_number/portrait/photo/3800000000043.pdf
- Castel, S., Cézanne-Bert, P., & Leborgne, M. (2010). *Le partage social du risque comme impératif de gestion? Le cas de l'industrie à risque aux portes de Marseille*. FONCSI. Récupéré sur <http://www.foncsi.org/fr/publications/collections/cahiers-securite-industrielle/partage-social-risque-imperatif-de-gestion>
- CEE-ONU. (1998). Convention d'Aarhus. Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe. Récupéré sur <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>

- CEE-ONU. (2014). *La Convention d'Aarhus : guide d'application*. Récupéré sur https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_FRE_interactive.pdf
- CEREMA. (2021, novembre). Culture du risque : les clés pour mieux impliquer les populations. *Les essentiels du Cerema*. Récupéré sur <https://publications.cerema.fr/webcdc/les-essentiels/culture-risques/>
- CEREMA. (2019, mai). Culture du risque. Recueil et analyse d'actions innovantes en France. Récupéré sur <https://doc.cerema.fr/>
- CESER. (2020). *Face aux risques technologiques en Normandie*. Avis, Conseil économique social et environnemental régional de Normandie.
- CGEDD. (2013). *Organisation de l'alerte, de l'information et de la gestion de crise en cas d'accident industriel dans la perspective de la création d'une force d'intervention rapide*. IGA, CGEDD, CGEJET.
- CGEDD. (2021). *Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales*. Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- CGEDD-CGE. (2020). *L'incendie « Lubrizol / NL Logistique » du 26 septembre 2019 à Rouen- Eléments d'analyse et propositions de suites à donner*. CGEDD-CGE.
- CGEDD-CGE-IGAS-IGA-CGAAER. (2020). *Retour d'expérience après l'incendie d'un site industriel à Rouen en septembre 2019-Analyse et propositions sur la gestion de crise*.
- Chesta, R. E., Crivellari, P., & Santana-Bucio, C. (2014). *Histoire des mobilisations civiques sur les risques majeurs au Havre (France) et à Marghera (Italie)*. Fondation pour une culture de sécurité industrielle.
- Chilvers, J., & Kearnes, M. (2016). *Remaking participation*. Routledge.
- CNDP. (2022, septembre 14). *25 ans d'expérience du débat public*. Récupéré sur [cnDP : https://www.debatpublic.fr/1997-2022-25-ans-dexperience-du-debat-public-2803](https://www.debatpublic.fr/1997-2022-25-ans-dexperience-du-debat-public-2803)
- Commission enquête du Sénat. (2020). *Rapport de la Commission d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen*.
- Conseil constitutionnel. (s.d.). *La Charte de l'environnement*. Récupéré sur Conseil constitutionnel : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-charte-de-l-environnement>
- Courant, F., Biscay, J.-F., Boutillet, D., Rizza, C., Vinet, F., & Weiss, K. (2021). *Mission sur la transparence, l'information et la participation de tous à la gestion des risques majeurs, technologiques ou naturels*.
- Crague, G. (2020). *Faire la ville avec l'industrie*. (Presses de l'École nationale des ponts et chaussées)
- Crivellari, P. (2015). Le Système intégré pour le monitoring environnemental et la gestion de l'émergence (SIMAGE) du site chimique de Porto Marghera (Italie) : dispositif technologique ou outil de communication (partiel) » ? Dans L. Centemeri, X. Daumalin (Éd.), *Pollutions industrielles et espaces méditerranéens* (pp. 197-212). Karthala.
- Crivellari, P. (2019). Building public innovation for industrial risk prevention and crisis management : genesis and development of a unique collaborative innovation. *Social Science Information*, 1-19. doi : <https://uk.sagepub.com/en-gb/journals-permissions>
- Crivellari, P., & Chesta, R. E. (2022, December 7). Why is Technocracy Persistent in Industrial Risk ? Empirical Evidence from an In-depth Case Study in Italy. *International Social Science Journal*. doi : <https://doi.org/10.1111/issj.12387>
- Daudé, E. (2020, Avril 6). Risques industriels : ce que l'accident de Lubrizol nous a appris. *The Conversation*. Récupéré sur <https://theconversation.com/risques-industriels-ce-que-laccident-de-lubrizol-nous-a-appris-133190>
- De Marchi, B., Funtowicz, S., & Ravetz, J. (1996). Seveso : A paradoxical classic disaster. Dans *The long road to recovery : Community responses to industrial disaster* (pp. 86-120). Récupéré sur https://www.researchgate.net/profile/Jerome-Ravetz/publication/265628235_4_Seveso_A_paradoxical_classic_disaster_4_Seveso_A_paradoxical_classic_disaster/links/54aecdec0cf21670b358731c/4-Seveso-A-paradoxical-classic-disaster-4-Seveso-A-paradoxical-classic-
- Derouet, L. (2021, septembre 29). A Rouen, l'annulation d'une journée d'études consacrée à Lubrizol enflamme les esprits. *Le Parisien*. Récupéré sur <https://www.leparisien.fr/seine-maritime-76/a-rouen-lannulation-dune-journee-detudes-consacree-a-lubrizol-enflamme-les-esprits-29-09-2021-VHM7EEKGKJEWL7C7O5EBW5FMZME.php>
- Djament-Tran, G., Blanc, A. L., Lhomme, S., Rufat, S., & Reghezza-Zitt, M. (2011). *Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire*.
- Dron, D. (2013). La résilience : un objectif et un outil de politique publique. Son apparition en France, et quelques perspectives. *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*(72), pp. 12-16. Récupéré sur <https://doi.org/10.3917/re.072.0012>

- Dziedzicki, J.-M. (s.d.). Quelles réponses aux conflits d'aménagements ? De la participation publique à la concertation. *Participations*, 13, pp. 145-170. doi : <https://doi.org/10.3917/parti.013.0145>
- EEA. (2022, Juin). *Industrie*. Récupéré sur Agence européenne pour l'environnement : <https://www.eea.europa.eu/fr/themes/industry/intro>
- EPA. (2021). *Public Participation Guide*. United States Environmental Protection Agency. Récupéré sur <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-guide>
- Fenet, J., & Daudé, É. (2018). La population, grande oubliée des politiques de prévention et de gestion territoriales des risques industriels : le cas de l'agglomération rouennaise. *Cybergeog : European Journal of Geography*. doi : <https://doi.org/10.4000/cybergeog.34020>
- FNE. (2009). *Evaluation du fonctionnement des comités locaux d'information et de concertation*. France Nature Environnement. Récupéré sur https://fnepaca.fr/wp-content/uploads/2012/11/rapport_final_clic_2009.pdf
- FNE. (2020). *Lubrizon 2019, retours d'expériences*. France Nature Environnement. Récupéré sur https://ged.fne.asso.fr/silverpeas/LinkFile/Key/cc101d42-afc0-4d35-8cb3-50ff78f3c26c/Dossier%20institutionnel%20VF%20_%2023092020.pdf
- Foncsi. (2020, novembre 20). *Première audition d'expert pour le GT « Risques et territoire »*. Récupéré sur FONCSI : <https://www.foncsi.org/fr/blog/audition-risques-territoire-ziron>
- Fourniau, J. M. (2004). Mésentente et situations délibératives. L'expérience de la participation aux débats publics dans le domaine de l'aménagement. Dans B. Castagna, S. Gallais, P. Ricaud, & J. Roy, *La situation délibérative dans le débat public : volumes 1 et 2*. Tours : Presses universitaires François-Rabelais. doi:10.4000/books.pufr.7157
- Futrell, R. (2002). La gouvernance performative. Maîtrise des impressions, travail d'équipe et contrôle du conflit dans les débats d'une City Commission. *Politix*, 15(57), pp. 147-165.
- Gendron, C. (2014). Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs. *Communiquer* (11), pp. 117-129. doi : <https://doi.org/10.4000/communiquer.584>
- Gilbert, C., & Henry, E. (2012). La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion. *Revue française de sociologie*, 53(1), pp. 35-59.
- Goujon, C. (2022, mai 16). « Faire de la culture de sécurité un enjeu de politique publique ». (Icsi, Interview) Récupéré sur <https://www.icsi-eu.org/mag/charlotte-goujon-culture-securite-un-enjeu-de-politique-publique>
- Government information for entrepreneurs. (2022). *Introduction of the Environment and Planning Act (Omgevingswet)*. Récupéré sur Business.gov.nl : <https://business.gov.nl/amendment/introduction-environmental-and-planning-act-omgevingswet/>
- Grembo, N., Le Blanc, A., Gibout, C., & Zwarterook, I. (2013). *Les PPRT dans le Dunkerquois : des artifices d'une concertation obligée à la construction de compromis*. FONCSI. Récupéré sur <https://www.foncsi.org/fr/publications/cahiers-securite-industrielle/pprt-dunkerquois-concertation-obligee-compromis/view>
- Guillaume, O. (2020). La confrontation aux risques à proximité d'ouvrages industriels : le cas des pêcheurs à la ligne. *Natures Sciences Sociétés*, 28(3).
- Hopkins, A. (2018). The Use and Abuse of "Culture". Dans C. Gilbert, B. Journé, H. Laroche, & C. Bieder (Éds.), *Safety Cultures, Safety Models - Taking Stock and Moving Forward*. FONCSI. Récupéré sur <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-95129-4>
- ICPC. (2018). *Réforme de la participation du public. Compte-rendu de l'atelier de Bordeaux, 16 septembre 2018*. Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne. Récupéré sur <https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2018/09/cr-bordeaux-180918-1.pdf>
- Icsi. (2017, avril). L'essentiel de la culture de sécurité. *Les essentiels*. Récupéré sur https://www.icsi-eu.org/sites/default/files/2020-07/Icsi_essentiel_FR_culture-securite_2017.pdf
- Icsi. (2017). *Processus d'enquête suite aux accidents technologiques majeurs : Vision d'ensemble et pistes d'amélioration*. Institut pour une culture de sécurité industrielle. Toulouse : Institut pour une culture de sécurité industrielle. Récupéré sur https://www.icsi-eu.org/sites/default/files/2020-07/Icsi_cahier_FR_processus-enquete-accidents-technologiques-majeurs_2017.pdf
- Icsi. (2021). *Groupe d'échange – Processus d'alerte et gestion de crise*. Récupéré sur Institut pour une culture de sécurité industrielle : <https://www.icsi-eu.org/groupe-echange-processus-alerte-gestion-crise>
- Icsi. (2022, février 10). *Comment améliorer la participation citoyenne sur les risques industriels ? Initiatives, de Feyzin à Rouen*. Récupéré sur Icsi : <https://www.icsi-eu.org/mag/ameliorer-participation-citoyenne-risques-industriels-initiatives-rouen-feyzin>

- IECP. (s.d.). *Présentation de l'IECP*. Récupéré sur Institut écocitoyen pour la connaissance des pollutions : <http://institut-ecocitoyen.fr/pres.php>
- Ineris. (2010). *Guide des pratiques d'association et de concertation dans le cadre des PPRT. Appui à la mise en oeuvre de la réglementation liée à l'appréciation de la maîtrise des risques et de l'urbanisation*.
- Ineris. (2022). *Rapport scientifique 2020-2021*. scientifique, Institut national de l'environnement industriel et des risques. Récupéré sur https://www.ineris.fr/sites/ineris.fr/files/contribution/Documents/InerisRS2020-2021_Hyperliens.pdf
- IRSN. (2009). *Charte de l'ouverture à la société*. Récupéré sur https://www.irsn.fr/FR/connaissances/Nucleaire_et_societe/ouverture-transparence/ouverture/Documents/IRSN_Charte_ouverture_societe.pdf
- IRSN. (s.d.). *Baromètre IRSN*. Récupéré sur IRSN : <http://barometre.irsn.fr/>
- Irvin, R. A. (2004). Citizen participation in decision making : Is it worth the effort ? *Public Administration Review*, 64(1), pp. 55-65.
- Joly, P.-B. (2005). La sociologie de l'expertise scientifique : la recherche française au milieu du gué. *Cahiers du GIS « Risques Collectifs et Situations de Crise »*(3), pp. 117-174.
- Kamaté, C. (2016). *Participation citoyenne et risques industriels : quelques pistes pour engager une démarche*. Cahiers de la sécurité industrielle, Toulouse. Récupéré sur <https://www.foncsi.org/fr/publications/cahiers-securite-industrielle/participation-risques-industriels>
- Kamaté, C., & Daniellou, F. (2016). La vague participative. Dans FONCSI (Éd.), *Industrie à risque et territoire : information et participation du public*. Lyon.
- Kuipers, S., & Boin, A. (2014). *Crisis and Disaster Management in the Netherlands*. Crisisplan BV.
- KZN. (2022). *ICPE : tout savoir sur cette réglementation en 10 points clefs*. Récupéré sur Kaizen Avocats : <https://kzn-avocatenvironnement.fr/avocat-droit-de-lenvironnement/icpe/>
- Le Blanc, A., Gibout, C., & Zwarterook, I. (2013). *Les PPRT dans le Dunkerquois : des artifices d'une concertation obligée à la construction de compromis*. FONCSI. Récupéré sur <https://www.foncsi.org/fr/publications/cahiers-securite-industrielle/pprt-dunkerquois-concertation-obligee-compromis/view>
- Le Blanc, A., Grembo, N., Gibout, C., & Zwarterook, I. (2013). *La concertation sur les risques industriels : 10 pistes d'amélioration*. FONCSI. Récupéré sur <https://www.foncsi.org/fr/publications/cahiers-securite-industrielle/concertation-risques-industriels-10-pistes-amelioration/CSI-concertation-pistes-amelioration.pdf>
- Le courrier des maires et des élus locaux. (2018, octobre). La participation du public aux projets d'aménagement et aux projets urbains. *50 questions*(327).
- Leborgne, M. (2014). *Concertation et réalités territoriales. Les leçons de Salaise sur Sanne*. Icsi. Récupéré sur <https://www.foncsi.org/fr/publications/cahiers-securite-industrielle/concertation-realites-territoriales-salaise/view>
- Lecoq, J.-P., Chicot, C., & Valin, A. (2021, mai 10). Audition de trois acteurs clés du dialogue sur les risques industriels à Gonfreville-l'Orcher. (G. F. territoires", Intervieweur)
- Lindhout, P., van der Werff, K., & Reniers, G. (2020). Improving Education and Training of Dutch Major Hazard Control Inspectors : A 15 Years Longitudinal Case Study. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 17 (1959). doi : doi : 10.3390/ijerph17061959
- Lukensmeyer, C. J. (2014). Key challenges facing the field of deliberative democracy. *Journal of Public Deliberation*, 10(1).
- M. Confais. (s.d.). *Les interfaces d'échanges maritimes*. Récupéré sur Histoire Géographie EMC : <https://mconfais.weebly.com/activiteacute--les-interfaces-drsquoacutechanges-maritimes.html>
- Mallaval, C., & Bretton, L. (2019, octobre). Incendie de Lubrizol : la chronologie. *Libération*.
- Martin, P. (2022). *Rapport d'information*. Sénat.
- Martinais, E. (2015). *Citoyens en danger contre riverains responsables. La mobilisation habitante engendrée par l'élaboration des PPRT*. FONCSI. Récupéré sur <https://www.foncsi.org/fr/publications/cahiers-securite-industrielle/PPRT-contestations/view>
- Martinais, E. (2021, Juillet). Quelle place pour les riverains des sites à risques dans l'élaboration des PPRT ? Les limites de la concertation sur les risques industriels. *Communication Groupe de travail Riques et territoire de la Foncsi(halshs-03280)*. Toulouse. Récupéré sur <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-03280394/>
- Martinais, E. (2022). *Le suivi longitudinal d'une réforme de politique publique. Double réflexion sur la production administrative du droit et la territorialisation de la politique des risques industriels*. Habilitation à diriger des recherches, ENTPE.

- Ministère de la transition écologique. (2022, août 3). *Risques technologiques : la directive Seveso et la loi Risques*. Récupéré sur Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires : <https://www.ecologie.gouv.fr/risques-technologiques-directive-seveso-et-loi-risques>
- Ministère de l'écologie. (2019). *Le cadre de la participation du public au titre du Code de l'environnement*. Récupéré sur Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires : <https://www.ecologie.gouv.fr/cadre-participation-du-public-au-titre-du-code-lenvironnement>
- Ministère de l'écologie. (2022, Février). *L'autorité environnementale*. Récupéré sur Ministère de l'écologie : <https://www.ecologie.gouv.fr/lautorite-environnementale>
- Ministère de l'écologie. (s.d.). *Cadre de la participation du public*. Récupéré sur Ministère de l'écologie : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques/cadre-participation-du-public>
- Ministry of security and justice. (2013). *Safety regions act*. Ministerie van Veiligheid en Justitie. Récupéré sur PreventionWeb : <https://docslib.org/doc/6289146/safety-regions-act?>
- MiW. (2016). *Translation of the Environment and Planning Act, explanatory memorandum*. Ministerie van infrastructuur en milieu.
- MTCMT. (2021, Février). *Risques technologiques : la directive Seveso et la loi Risques*. Récupéré sur Ministère de l'écologie : <https://www.ecologie.gouv.fr/risques-technologiques-directive-seveso-et-loi-risques>
- MTE. (2021). *Tous résilients face aux risques - Sensibiliser les populations pour faire face aux catastrophes naturelles et aux accidents industriels*. Ministère de la transition écologique.
- MTECT. (2019, février 7). *Le cadre de la participation du public au titre du Code de l'environnement*. Récupéré sur Ministère de l'écologie : <https://www.ecologie.gouv.fr/cadre-participation-du-public-au-titre-du-code-lenvironnement>
- Nations unies. (1982). Charte mondiale de la nature. Récupéré sur http://www.voir-et-dire.net/IMG/pdf/charte_37_7_mondiale_pour_la_nature_.pdf
- Nations unies. (1992). Déclaration de Rio. Récupéré sur <https://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>
- OPECST. (2020). *Les enjeux scientifiques et technologiques de la prévention et la gestion des risques accidentels*. Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.
- Parlement européen. (2012, juillet 4). Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil. Récupéré sur <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000026306231>
- Pelletier, C. (2022, mars). Webinaire Réponses, table ronde 2.
- Pidgeon, P. (2014, mars). *Notion à la une : résilience*. Récupéré sur Géoconfluences : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-resilience>
- Piriou, O., & Lénéel, P. (2010a). *La conférence riveraine de Feyzin : conception et mise en place*. Toulouse : Icsi. Récupéré sur <https://www.foncsi.org/fr/publications/cahiers-securite-industrielle/conception-conference-riveraine-feyzin/view>
- Piriou, O., & Lénéel, P. (2010b). *La conférence riveraine de Feyzin, un modèle pratique de démocratie participative*. Toulouse : Icsi. Récupéré sur <https://www.foncsi.org/fr/publications/cahiers-securite-industrielle/modele-conference-riveraine/view>
- Piriou, O., & Lénéel, P. (2012a). *La conférence riveraine de Feyzin : évaluation d'un dispositif original de concertation sur les risques industriels*. Icsi. Récupéré sur <https://www.foncsi.org/fr/publications/cahiers-securite-industrielle/evaluation-conference-riveraine-feyzin/view>
- Piriou, O., & Lénéel, P. (2012b). *La démocratie pratique raisonnable, nouveau dispositif de concertation*. Toulouse : Icsi. Récupéré sur <https://www.foncsi.org/fr/publications/cahiers-securite-industrielle/concertation-DPR/view>
- Prieur, M. (1988). Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation. *Revue juridique de l'Environnement*, 13(4), pp. 397-417.
- Radisson, L. (2019, mars 19). ICPE : le ministère de la Transition écologique dévoile les derniers chiffres. *Actu Environnement*. Récupéré sur <https://www.actu-environnement.com/ae/news/ICPE-installations-classees-statistiques-chiffres-2018-33080.php4>
- Radisson, L. (2019, septembre 30). Lubrizol : le préfet a donné son feu vert à des augmentations de capacités sans évaluation environnementale. *Actu-Environnement*.
- Ribault, T. (2019). Resilience in Fukushima : Contribution to a Political Economy of Consent. *Alternatives*, 44(2-4), pp. 94-118. doi : <https://doi.org/10.1177/0304375419853350>

- Rocle, N., Bouet, B., Chasseriaud, S., & Lyser, S. (2016). Tant qu'il y aura des "profanes"... dans la gestion des risques littoraux. *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 16(2). Récupéré sur <https://id.erudit.org/iderudit/1038185ar>
- SPPPI PACA. (s.d.). *Qui sommes-nous?* Récupéré sur SPPPI PACA : <https://www.spppi-paca.org/qui-sommes-nous->
- Steenbakkens, W. (2012, Juillet 18). *Crisis Management : The Netherlands Approach*. Récupéré sur Domestic Preparedness : <https://www.domesticpreparedness.com/preparedness/crisis-management-the-netherlands-approach/>
- Suraud, M.-G. (2007). *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la contestation*. La Documentation Française.
- Suraud, M.-G. (2012). *La concertation sur les risques industriels : 10 questions*. FONCSI. Récupéré sur <https://www.foncsi.org/fr/publications/cahiers-securite-industrielle/concertation-10Q/view>
- Suraud, M.-G. (2013, décembre). La thématisation des risques industriels majeurs en France : la concurrence « participative » comme enjeu. *Vertigo*, 13(3). doi : <https://doi.org/10.4000/vertigo.14390>
- Swuste, P., & Reniers, G. (2016, November). Seveso inspections in the European low countries history, implementation, and effectiveness of the European Seveso directives in Belgium and the Netherlands. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*. doi : 10.1016/j.jlp.2016.11.006
- Techniques de l'ingénieur. (2011, juillet 28). 33 propositions pour mieux encadrer les risques industriels. Techniques de l'ingénieur. Récupéré sur <https://www.techniques-ingenieur.fr/actualite/articles/33-propositions-pour-mieux-encadrer-les-risques-industriels-6287/>
- The Dutch safety board. (2012). *Fire at Chemie-Pack Moerdijk*. The Dutch safety board. Récupéré sur <https://www.bing.com/ck/a?!&p=437041177db67107JmltdHM9MTY2NjA1MTIwMCZpZ3VpZD0yYjY0YTU0Zi00OWQ1LTYyM-WItMDFjMy1iNzQ5NDhlMjYzNWImaW5zaWQ9NTE5MA&ptn=3&hsh=3&fclid=2b64a6-4f-49d5-621b-01c3-b74948e2635b&psq=fire+at+chemie+park+moerdijk&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cub25kZ>
- Thiébaud, E. (2022, juillet 20). *actuEL HSE*. Récupéré sur <https://www.editions-legislatives.fr/actualite/lafpnt-va-structurer-la-culture-du-risque-au-niveau-national/>
- Thievent, C., Borelly, A., & Chavanis, N. (2022, juin 16). « *Accords Mineurs pour Risques Majeurs* » : sensibiliser autrement aux risques majeurs. Récupéré sur IRMA : http://www.irma-grenoble.com/01actualite/01articles_afficher.php?id_actualite=755
- Université Avignon. (s.d.). *Hypothèses initiales*. Consulté le 2022, sur Capalert : <https://capalert.univ-avignon.fr/deroulement-du-projet/hypotheses-initiales/>
- Van Lang, A. (2014). Le principe de participation : un succès inattendu. *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2, pp. 25-41.
- Vie publique. (2022, mai 6). *Participation citoyenne sur les questions environnementales : quel bilan six ans après la réforme?* Récupéré sur Vie publique : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/285018-dialogue-environnemental-quel-bilan-six-ans-apres-la-reforme>
- Wynne, B. (2009). Pour en finir avec quelques mythes sur les peurs du « public ». Dans *Gouverner l'incertitude : les apports des sciences sociales à la gouvernance des risques sanitaires et environnementaux*. Colloque Afsset – R2S.
- Zwarterook, I. (2010). *Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la « concertation »*. Cahiers de la sécurité industrielle, FONCSI.

Table des matières

Avant-propos	vii
Introduction	1
Le contexte de l'étude	1
Le groupe de travail	1
Périmètre, objectif et structure du « Cahier »	1
Première partie Mise en regard France, Italie et Pays Bas	3
1. Information et participation du public sur les questions de risques industriels en France : un aperçu	7
1.1. Introduction à la participation	7
1.1.1. La participation citoyenne en un clin d'œil	7
1.2. La participation citoyenne sur les questions environnementales est inscrite dans la loi	9
1.2.1. Cadre européen	9
1.2.2. Information et participation réglementaires en France	10
1.3. Bref descriptif du paysage participatif en France	12
1.3.1. L'outillage d'information et de concertation pérenne	12
1.3.2. Les démarches et outils ponctuels	16
1.3.3. La concertation non réglementaire	17
1.3.4. La loi, la réglementation et la réalité du terrain	20
2. Information et participation des populations en Europe : le cas de l'Italie et des Pays-Bas	21
2.1. L'Italie : quelques éléments d'analyse	21
2.1.1. Une retranscription Seveso littérale fidèle, des inégalités territoriales	21
2.1.2. Un modèle très technocratique	22
2.1.3. Information et participation des populations	24
2.2. Les Pays-Bas : un aperçu	25
2.2.1. Une tradition de gestion du risque naturel	25
2.2.2. Des risques liés à l'industrie Seveso	26
2.2.3. La législation néerlandaise	28
2.2.4. La mise en œuvre opérationnelle	29
2.2.5. L'approche néerlandaise de la gestion des risques	30
2.2.6. Information et participation du public	31
2.2.7. L'herbe est-elle plus verte aux Pays-Bas ?	32

Deuxième partie Incendie de Rouen de 2019 : enjeux et pistes de réflexion 35

1. Incendie de Rouen : après le choc, une inflexion sociale et politique forte	39
1.1. Introduction	39
1.2. La réponse des institutions nationales	40
1.3. Associations, chercheurs et autres acteurs	41
1.4. La réponse locale	42
1.4.1. Comité pour la transparence et le dialogue (CTD)	42
1.4.2. Travail associatif	42
1.4.3. Engagement de la métropole	43
1.4.4. Recherche	43
1.4.5. Développement territorial	43
1.5. Des analyses poussées, de nombreuses préconisations	44
1.6. Focus sur l'information et la participation du public	45
1.7. Épilogue	49
2. Information et participation post-incendie de Rouen : regard sur le plan gouvernemental et pistes de réflexion	51
2.1. Introduction : un signal politique fort	51
2.2. Un tournant significatif : des recommandations et des actions engagées ou prévues à terme	51
2.2.1. Collectivités : un rôle renforcé et une meilleure coordination avec l'État.	51
2.2.2. L'AFPCNT et la « Journée du 13 octobre »	53
2.2.3. La modernisation du site Géorisques	53
2.3. Un bilan en demi-teinte	54
2.4. Des constats répétés, des pistes de solutions assez peu renouvelées et quelques éléments de compréhension	55
2.4.1. Une concertation institutionnelle de nouveau vue comme problème... et solution ...	55
2.4.2. Des sciences sociales convoquées, mais tardivement	58
2.4.3. « Culture du risque » et « résilience » largement invoquées : quelles significations ? Quels objectifs poursuivis ?	59
3. Pistes de réflexion	63
3.1. Rééquilibrer approche technique/réglementaire et sciences humaines et sociales (SHS) ...	63
3.2. Valoriser la culture de la participation chez les acteurs en responsabilité	64
3.3. Évaluer les politiques publiques de prévention	64
3.4. Encourager les initiatives participatives citoyennes, la concertation informelle	65
3.5. S'inspirer d'autres domaines, d'autres méthodes	65
Conclusion et perspective : reposer le problème en déplaçant la focale	67
Bibliographie	69

Reproduction de ce document

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

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



Vous pouvez télécharger le document (et d'autres numéros des *Cahiers de la Sécurité Industrielle*) au format PDF depuis les sites WEB de la Foncsi et de l'Icsi



Fondation pour une culture de sécurité industrielle

Fondation de recherche reconnue d'utilité publique

<http://www.foncsi.org/>

6 allée Emile Monso – BP 34038
31029 Toulouse Cedex 4
France

Téléphone : +33 (0)5 32 09 37 70
Twitter : @LaFonCSI
Courriel : contact@foncsi.org



ISSN 2100-3874



6 allé Émile Monso
ZAC du Palays - BP 34038
31029 Toulouse cedex 4

www.foncsi.org