

Congrès AFSP Strasbourg 2011

ST 12 « L'Etat et ses territoires : nouvelles logiques, nouvelles relations ? » Jérôme Aust et Cécile Crespy

Les élus locaux des territoires mono-industriels à risques : quelle place quand le couple Etat/industrie se recompose ?

- Pierre Fournier – maître de conférences, Laboratoire méditerranéen de sociologie (LAMES, Aix-Marseille Université-CNRS)
pierre.fournier@up.univ-aix.fr
- Cesare Mattina - maître de conférences, Laboratoire méditerranéen de sociologie (LAMES, Aix-Marseille Université-CNRS)
cesare.mattina@free.fr

La tentation de réifier des acteurs collectifs comme l'Etat, les grandes entreprises privées ou les collectivités territoriales guette toujours le chercheur en quête des logiques de transformations de la régulation politique et de la gouvernance des territoires. Or, au-delà des grandes transformations structurelles de ces acteurs et des référentiels d'action publique, lorsqu'on change d'échelle dans l'analyse et qu'on se situe dans des espaces relativement restreints, on trouve souvent des acteurs localisés et incarnés dans des territoires qui, même s'ils sont insérés dans des cadres contraignants, possèdent toujours des marges de manoeuvre dans leur action, interagissent avec les autres acteurs selon des schémas et des pratiques particulières, sont influencés par des configurations locales inscrites dans des temporalités longues¹. On voit alors apparaître des dirigeants d'établissements locaux discutant avec leurs directions nationales d'une application différente des modalités globales de restructuration industrielle ou négociant avec leurs salariés les améliorations des conditions de travail de manière très différente d'une usine proche appartenant au même groupe industriel. On voit également surgir des modalités toutes particulières d'arbitrage entre des fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat - jadis peu présents et soudainement sur le devant de la scène - et des dirigeants d'entreprise. Ou bien encore, on observe des élus locaux affichant des objectifs d'action publique impulsés par l'Etat ou par le discours dominant autour de la modernisation, mais n'arrivant pas à les mettre en œuvre.

C'est donc sur des acteurs locaux et sur une configuration locale des transformations de l'action publique territorialisée que nous allons faire porter notre contribution. Nous allons le faire dans des espaces industrialisés révélant les multiples relations entre entreprises et territoires, cela à partir d'un travail d'enquête collective sur trois sites industriels situés en Val de Durance, dans les départements des Alpes de Haute-Provence (04) et des Bouches-du-Rhône (13) : le site de chimie fine actuellement exploité par Sanofi à Sisteron (04), le site de chimie lourde d'Arkema à Château-Arnoux-Saint-Auban (04), le site de recherche nucléaire

¹ Plusieurs auteurs travaillant sur l'action publique dans une approche privilégiant la mise en œuvre de l'action publique au détriment de la phase de décision mettent de plus en plus l'accent sur les activités, les stratégies et les interactions entre des acteurs saisis « par le bas ». Cf. Hjern B., 1982, « Implementation Research. The Link Gone Missing », *Journal of Public Policy*, vol.2, n.3, pp. 301-308.

du CEA à Cadarache (13)². Ces trois sites ont certainement connu chacun des vicissitudes quant leur naissance, leur développement industriel, l'évolution de leur main-d'œuvre ou leur productivité ; ils ont néanmoins en commun au moins deux caractéristiques historiques nous paraissant centrales pour analyser les transformations de l'action publique territorialisée :

1) ces installations sont isolées les unes des autres, installées dans des espaces à faible densité de peuplement dont le développement industriel n'allait pas de soi, tant pour l'approvisionnement en énergie et en matières premières que pour la disposition de main-d'œuvre sur la longue durée ;

2) elles concernent des industries à risques et à dangers pour les travailleurs et les populations environnantes. Cela vaut évidemment pour les nombreuses installations nucléaires de base (INB) de Cadarache et pour les fabrications chlorées de Saint-Auban qui sont classées Seveso, mais c'est aussi le cas pour l'établissement Sanofi de Sisteron où l'on trouve, non seulement des stockages de produits dangereux, mais aussi de la mise en œuvre délicate qui valent à ces installations le même classement pour la protection de l'environnement, soumis à autorisation et à prescription de servitudes. Le caractère dangereux de ces usines à risques a mis au centre du système de régulations locales les acteurs de deux services déconcentrés de l'Etat, la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et l'Inspection des installations classées (IIC)³.

Si, entre les années 1916-17 (années de création des deux usines chimiques) ou 1959 (année de création du site CEA) et les années 1970-80, les régulations locales se font au sein de négociations globalement bilatérales impliquant essentiellement fonctionnaires centraux et déconcentrés de l'Etat d'un côté et dirigeants nationaux et locaux d'entreprise de l'autre, la situation évolue à partir des années 1970. Ces transformations, marquant un désengagement progressif de l'Etat vis-à-vis de certaines prérogatives et une transformation des orientations industrielles vis-à-vis des politiques d'aménagement du territoire, révèlent un essor des politiques locales et du rôle des élus locaux, en même temps que des processus observables de territorialisation de l'action publique⁴. L'élément notable concernant nos trois sites – même si avec des modalités parfois différentes selon les configurations locales - est que les élus locaux en responsabilité depuis la fin des années 1970 ne sont pas n'importe quel type d'élus. Les élus que nous rencontrons autour de ces sites ne correspondent pas au seul portrait d'un petit notariat local (enseignants du primaire ou du secondaire, notaires, médecins, pharmaciens, etc.), ni au personnel politique classique du monde rural, composé d'exploitants agricoles⁵. Ce sont – et dans certains cas massivement - des salariés et d'anciens salariés de ces usines présents dans les conseils municipaux et, dans certains cas, à des postes importants de maires,

² Cette enquête a été conduite entre 2007 et 2010 par trois sociologues du LAMES (Pierre Fournier, Mathieu Leborgne et Cesare Mattina) et une historienne de TELEMME (Laurence Americi) et s'est fondée sur un travail socio-historique et comparatif portant sur les relations entre industries et territoires à partir de plusieurs volets : une histoire sociale de la constitution de la main-d'œuvre sur ces sites en lien avec l'évolution économique et industrielle de ces usines ; une analyse des modalités de gouvernance de ces territoires à partir de la compréhension du rôle des différents acteurs locaux d'Etat, industriels, syndicaux et des élus locaux ; un travail sur les enjeux autour des risques sanitaires et environnementaux et leur gestion locale.

³ Nous verrons que ces deux caractéristiques historiques des trois sites qui auraient pu conduire à les classer, selon une approche classique des politiques publiques, comme relevant de deux secteurs différents d'action publique – les politiques de développement économique et les politiques de gestion des risques sanitaires – doivent en réalité être abordées dans une vision intersectorielle, car elles sont fortement interdépendantes. Cf. Americi L., Fournier P., Leborgne M., Mattina C., *Mono-industries à risques et territoires. Trois systèmes de régulation locale en Val de Durance*, rapport de recherche pour la Région PACA, octobre 2010.

⁴ Pour une définition de la territorialisation de l'action publique, cf. Faure A., 2004, « Territoires/territorialisation », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), 2004, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de science po, pp. 430-437.

⁵ Antoine A., Mischi J. (dir.), 2008, *Sociabilité et politique en milieu rural*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes

de conseillers intercommunaux, de conseillers généraux ou régionaux, voire de député. Cette présence importante de salariés et anciens salariés d'industrie dans les processus de décision locale et de mise en œuvre de ces décisions en fait des acteurs multipositionnés appelés à intervenir dans certaines arènes publiques où se discutent des activités les impliquant en même temps sous différentes casquettes : comme salarié, comme résident, comme représentant syndical, comme élu politique, comme responsable associatif, comme parent d'élève...

Ce sont donc ces élus - que nous appellerons « élus industriels » dans le cas de salariés ou anciens salariés de ces usines - qui se sont trouvés face à une situation historique ambivalente, constituée en même temps d'opportunités et de contraintes : d'une part, celle de disposer des nouveaux pouvoirs conférés aux collectivités locales par le retrait de la tutelle étatique dans le cadre de la décentralisation ; et, d'autre part, celle de devoir gérer des territoires connaissant deux processus nouveaux avec les impératifs de développement local, de diversification économique, voire de reconversion industrielle, et avec la montée en puissance des impératifs délibératifs⁶ dans les politiques territorialisées de gestion des risques et des dangers industriels, impliquant des restrictions d'expansion urbanistique (PPRT) et l'organisation d'arènes de débat (CLI, CLIC, etc.). La gestion de ces deux impératifs qui, dans le passage d'une vision sectorielle des politiques publiques à une approche territoriale des problèmes, apparaissent de plus en plus interdépendants, investit ces élus locaux de nouvelles responsabilités et fait surgir davantage l'exigence pour les chercheurs en sciences sociales de se pencher sur une question un peu délaissée par l'essentiel de la littérature politologique sur l'action publique : l'influence des origines sociales, de l'inscription socio-territoriale et des parcours biographiques sur les pratiques et les actions concrètes de ces élus au sein de configurations territorialisées impliquant des interactions constantes avec les dirigeants d'industrie, les syndicalistes, les fonctionnaires de l'Etat déconcentré. En ligne avec une sociologie soucieuse de l'inscription sociale et historique des acteurs de l'action publique, nous allons donc analyser le rôle de ces élus locaux dans un contexte de désengagement progressif de l'Etat et de l'industrie dans deux domaines que nous allons voir comme de plus en plus interconnectés : les politiques d'aménagement du territoire et de développement économique et les politiques de gestion des risques. Nous analyserons l'action de ces élus dans les moments – différenciés selon les sites – de baisse, de maintien ou de hausse de l'activité et du niveau d'emploi dans des établissements industriels pris dans des dynamiques échappant souvent à l'échelle locale (1). C'est dans le domaine de l'aménagement du territoire et des politiques de développement économique qu'on assiste véritablement à une transformation des prérogatives du couple Etat/industrie face auxquels les élus locaux se trouvent confrontés à une série d'opportunités et de contraintes à analyser dans une optique comparative (2). Face à la phase d'expansion des logiques de contrôle des acteurs étatiques sur la gestion des risques industriels – en particulier de l'Inspection des installations classées et des agents du Ministère de l'Environnement – et face au développement des mesures participatives autour des risques, surgit toute la difficulté pour les élus locaux de jouer un rôle de protagonistes dans la définition de nouveaux enjeux relevant tout à la fois du développement économique des territoires et des logiques environnementales (3) .

⁶ Sintomer Y., Blondiaux L., 2002, "L'impératif délibératif", in *Politix*, vol.15, n.57, pp.17-35

Tableau 1 Tableau synoptique sur les caractéristiques et l'évolution des trois établissements industriels

	Arkema Saint-Auban (anciennement Péchiney)	Sanofi Sisteron (anciennement Sapchim)	CEN Cadarache
Secteur industriel actuel	Chimie lourde (chlore et soude) et PVC	Chimie pharmaceutique	Recherche nucléaire
Année de création	1916	1917 mais reprise d'activité en 1949	1959
Raisons sociales et évolutions des productions	<ul style="list-style-type: none"> - 1916-1918 : production de gaz de combat - depuis 1918 : production du chlore et la soude pour la chimie lourde - 1918-1960 : production d'alumine - depuis les années 1970 : production de solvants et de PVC -2005 : redimensionnement de la production de chlore à la baisse 	<ul style="list-style-type: none"> - 1917-1918 : projet interrompu de production de gaz de combat - 1938-1945 : charbon de bois pour gazogène - 1949-1961 : corps gras pour la savonnerie - 1961-1995 : production croissante de produits chimiques fins en parallèle - depuis 1995 : concentration sur les principes actifs de la pharmacie et doublement de la taille de l'usine 	<ul style="list-style-type: none"> - recherches dans le domaine militaire de la production navale - recherches autour de la sûreté et de la rentabilité de la production d'électricité d'origine nucléaire - recherches préliminaires au démarrage de la filière à « neutrons rapides » - fabrication de combustibles à base de plutonium - 1987-1994 : période de baisse d'activité du centre
Evolutions du nombre de salariés	<ul style="list-style-type: none"> - 1950-1971 : hausse vertigineuse de 1.150 à 2.200 salariés - 1972-2005 : baisse progressive de l'effectif (de 2.200 à 750) - 2005 : plan social, baisse brutale (de 750 salariés à 350 environ aujourd'hui) 	<ul style="list-style-type: none"> - 1949-1959 : moins de 100 salariés - 1960-1968 : montée à près de 350 salariés - 1969-1994 : autour de 300 salariés - depuis 1995 : doublement de l'effectif à près de 650 salariés 	<ul style="list-style-type: none"> - rapidement un effectif fluctuant entre 4.000 et 5.000 salariés directs

1. Des territoires sous contrôle de la mono-industrie

Ni dans le cas de l'Etat, ni dans le cas de l'industrie, le retrait ou le désengagement de leurs activités et de leur présence sur le territoire n'est un processus linéaire et univoque dans le temps et dans l'espace. De surcroît, leur engagement et désengagement comportent plusieurs dimensions qui ne sauraient pas être ramenées à une seule tendance. Dans le cas des trois industries sur lesquelles nous nous penchons ici, deux dimensions nous paraissent devoir être distinguées : celle de l'engagement/désengagement/réengagement - intermittent ou

progressif, mais jamais linéaire dans le temps - dans la production locale et dans l'emploi de main-d'œuvre, d'une part ; celle de l'engagement/désengagement des industriels dans l'aménagement de leur territoire environnant et dans l'organisation des espaces résidentiels, de sociabilité et de loisir des salariés, d'autre part. L'intérêt de la comparaison en sciences sociales n'étant pas que de rapprocher des cas similaires mais tout aussi bien de faire dialoguer des situations qui diffèrent⁷, il est nécessaire ici de signaler qu'au-delà des ressemblances - celles d'être des mono-industries à risques appartenant à un même territoire - ces trois industries connaissent, sur le plan de leur histoire productive et de l'emploi de main-d'œuvre, sur le plan de leur investissement dans l'aménagement du territoire, des situations bien diversifiées et évoluant différemment dans le temps. A plusieurs reprises, sur nos terrains, les élus locaux, qu'ils soient salariés ou anciens salariés de ces établissements, se trouvent confrontés à –des évolutions de l'établissement qui se jouent souvent ailleurs qu'à l'échelle locale mais qui finissent forcément par impacter les modalités de régulations sociales et politiques historiquement ancrées sur ces territoires. Cela confère à ces élus un cadre d'opportunités et de contraintes dans lesquelles ils vont déployer leurs actions concrètes.

1.1 Des fluctuations d'activité souvent décidées hors du territoire...

Les évolutions historiques des productions industrielles, de la productivité et des évolutions de la main-d'œuvre au fur et à mesure des changements de vocation, des restructurations et des rebonds n'ont pas les mêmes modalités selon les trois sites (cf. tableau 1). En termes de production, le site de Saint-Auban, historiquement producteur de gaz de combat à la fin de la première guerre mondiale, de chlore et de soude ensuite, connaît de constantes restructurations de ses activités au fur et à mesure des innovations technologiques et des perspectives de marché pour valoriser ses produits de base (dans l'alumine, les solvants ou le PVC...). La baisse observable du nombre de salariés à partir de 1972 se fait en parallèle d'une hausse constante de la productivité du site⁸, que les dirigeants locaux de Pechiney (puis des propriétaires successifs) savent bien négocier avec les dirigeants du siège à Paris pour l'obtention de fonds de recherche et d'innovation leur permettant de créer des installations nouvelles et de garder un niveau relativement constant d'embauche. Ce n'est finalement qu'en 2004 que nous assistons à un vrai désengagement de l'usine des procédés de fabrication avec la fermeture de l'atelier central Chloé considéré comme le fleuron de la production chimique, puis avec le plan social de 2005. Là encore, c'est le résultat d'une stratégie nationale voire internationale du groupe qui se répercute au niveau local : la réponse à la concurrence des nouveaux pays producteurs par une surenchère dans la réduction des rejets nocifs associés à la production s'est soldée par un échec : ne parvenant pas à respecter les taux d'émission et les taux de toxicité des produits que les entreprises du secteur avaient elles-mêmes proposés comme limites à ne pas dépasser, l'entreprise doit renoncer à sa technologie et aux gros tonnages qu'elle espérait continuer à fournir après avoir supplanté ses concurrents, incapables de tenir les mêmes exigences. Au final, l'avantage qu'on pouvait trouver à une implantation dans une zone à faible densité de population où les rejets sont l'objet d'une moindre vigilance et n'ont pas de « concurrent » industriel dans l'exploitation de cette externalité positive que constitue la possibilité de dégrader la nature, ne joue pas pour aider à diversifier l'activité, à trouver des relais aux productions perdant leurs marchés...

⁷ Vigour C., 2005, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte.

⁸ Mioche Ph., 2002, « La longue santé du chlore à Saint-Auban (1916-2002) », in Joly H., Giandou A., Le Roux M., Dalmasso A., Cailluet L. (dir.), *Des Barrages, des usines et des hommes. L'industrialisation des Alpes du nord entre ressources locales et apports extérieurs*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pp 279-290.

A Sisteron, si l'histoire de l'usine est très comparable avec une même origine remontant au besoin d'implanter des usines chimiques bien à l'abri du front en 1917 pour des fabrications à usage d'armement, les difficultés viennent plus vite : sans remonter aux années 1920 où l'usine est arrêtée, on voit que la production de corps gras pour la savonnerie dans les années 1950 ne tient pas ses promesses. La délocalisation vers une zone à faible densité de population pour les installations jugées « incommodes » en ville d'un savonnier marseillais ne permet pas à l'établissement d'échapper aux conséquences des mauvais choix tactiques des industriels du système marseillais à l'époque. La diversification vers les produits chimiques fins, qui prend appui sur une seconde délocalisation vers l'espace à moindre densité au début des années 1960, cette fois de la part d'une entreprise installée jusque là en région parisienne (Villeparisis), permet de développer le site, d'y installer un centre de R&D, et d'en transférer progressivement la propriété à un industriel du médicament (Labaz). Sans que cela garantisse définitivement l'avenir, le site restant caractérisé par une productivité faible (d'anciens salariés se rappellent qu'ils n'avaient pas toujours autre chose à faire que de « peindre les bornes incendie » du site à cette époque) et par des menaces de délocalisation-fermeture. Le désengagement définitif de l'entreprise est programmé quand un retournement de conjoncture change la donne avec l'accès au marché mondial d'une molécule pharmaceutique difficile à produire ailleurs. On sent bien, là encore, l'extériorité des décisions par rapport au territoire, même si des éléments locaux comme l'existence sur place d'installations de R&D et la maîtrise technique de procédés utilisant le dangereux phosgène comme solvant jouent pour partie.

A Cadarache, l'engagement industriel est, dès le départ en 1959, massif. Comme sur les deux autres sites, la commande militaire est d'abord décisive : il s'agit d'assurer une autonomie quasi infinie et une discrétion absolue aux sous-marins porteurs de charges nucléaires censés garantir la crédibilité de la politique française de dissuasion en pleine guerre froide. Cela suppose de mettre au point des réacteurs de petite taille et d'en maîtriser la conduite. Il s'agit de disposer à terre d'un réacteur de même type que ceux qui sont embarqués, pour s'entraîner, faire des essais, chercher des solutions en cas de problèmes. Mais le centre est vite doté d'autres missions qu'on peut aussi voir comme des retombées des programmes militaires d'armement menés ailleurs. La production conjointe d'électricité sur le centre CEA de Marcoule dans les réacteurs produisant le plutonium nécessaire à la bombe A invite à penser un usage civil de l'atome. Le changement d'échelle qui se joue avec les premiers réacteurs confiés à EDF impose de développer des capacités de recherche sur les transformations des combustibles en cours de réaction en chaîne entretenue, sur la conduite des réactions... Et donc la construction de réacteurs d'essai de petite taille. Le plutonium produit pour la « bombe A » semble aussi pouvoir servir de combustible pour des réacteurs électrogènes de bien meilleur rendement : les réacteurs à neutrons rapides. Des installations sont construites pour en démontrer la faisabilité. Les avancées dans la maîtrise technique ici commandent les nouvelles recherches là. Et ainsi de suite avec les principaux verrous technologiques. Ce n'est qu'avec le démarrage de Superphénix en 1986 que l'activité du centre connaît un premier trou d'air. Il est en partie comblé par le transfert d'activités du site de Saclay en région parisienne vers Cadarache. Contrairement à ce qui se joue à Sisteron, il ne s'agit pas de transferts liés à la dangerosité des activités. Il s'agit plutôt de profiter des capacités électriques exceptionnelles qui sont disponibles grâce aux barrages des Alpes qu'on peut facilement mobiliser pour des pointes de production, nécessaires dans la création de plasmas pour les recherches sur la fusion des noyaux d'hélium (Tore Supra). La période 1986-1994 « où l'on roulait tous freins serrés » est utilisée pour imaginer si le centre pourrait connaître de nouveaux développements industriels à la sortie du « tunnel » que traverse l'électronucléaire

français depuis la mise en œuvre du formidable plan d'équipement lancé dans les années 1970 et poursuivi dans les années 1980-1990, qui dispense d'imaginer des suites avant longtemps. Dans le même temps, les programmes « historiques » en cours se poursuivent à un rythme lent. La conclusion étant positive, des projets y prennent place dès la seconde moitié des années 1990, d'abord sur des installations d'accompagnement qui sont modernisées, puis avec l'arrivée dans les années 2000 de trois grands projets⁹. On retrouve donc à Cadarache la sensibilité de la dynamique de l'activité à ses perspectives de débouchés. Et le fait que la raison politique ou l'enjeu diplomatique s'ajoutent à la préoccupation économique pour décider ne change pas grand chose : l'horizon de l'engagement de l'entreprise n'est jamais infini, même pour une industrie entre les mains d'ingénieurs de corps prestigieux fortement impliqués au plus haut de l'appareil d'Etat.

1.2 ... mais ne contraignant pas forcément les élus locaux à la passivité

Face à des enjeux industriels qui, d'évidence, échappent en grande partie aux élus locaux, ces derniers paraissent malgré tout jouer un certain rôle même s'il est à chaque fois différent selon les configurations et évolutions locales (désengagement/réengagement industriels à Sisteron ; désengagement progressif puis brutal à Saint-Auban ; engagement/désengagement/réengagement à Cadarache), selon leur capacité d'emprise sur la situation et selon qu'il s'agit d'élus locaux tout court ou d'« élus industriels ».

Dans le cas de Cadarache, le schéma de la régulation croisée cher à Michel Crozier et à Jean-Claude Thoenig¹⁰ fonctionne longtemps de manière très efficace, laissant la place depuis les années 1980 à des élus locaux qui sont souvent issus du CEA et qui se chargent de suivre le développement urbanistique d'une aire très vaste autour du CEA – et différemment que sur les autres sites – étant dans des logiques de non-dépendance quasi exclusive de l'établissement industriel comme c'était le cas à Saint-Auban. L'histoire de Louis Philibert, conseiller général du canton de Peyrolles et farouche partisan de l'arrivée du CEA à Cadarache, est assez connue¹¹ et peut être ramenée à celle d'un notable classique, tel que dépeint par Pierre Grémion¹², entretenant des rapports privilégiés avec le Préfet et les services de l'Etat – et évidemment avec la direction locale et nationale du CEA – et en même temps se faisant le garant, auprès des populations locales des projets d'achat de la forêt domaniale de Cadarache par la direction du CEA et en construisant sa réélection grâce à son influence sur les politiques clientélares d'embauche au sein du centre. Dans la période suivante et surtout à partir des années 1990, les « élus industriels » des communes impactées dans les différents

⁹ Il s'agit d'un nouveau réacteur d'essai de sous-marin, un réacteur en soutien expérimental au développement des futurs réacteurs électrogènes d'Areva et une nouvelle installation de recherche sur la fusion thermonucléaire. Et même le programme historique sur la filière des « rapides » qu'on pouvait penser abandonnée après la décision de fermeture de Superphénix en 1997 garde une place, d'abord en soutien à un surgénérateur plus ancien qui fonctionne jusqu'en 2007 pour des essais d'élimination des résidus hyper radioactifs de la fission de l'uranium, puis pour imaginer les réacteurs de nouvelle génération.

¹⁰ Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « la régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif en France », in *Revue Française de Sociologie*, vol.16, n.1, 1975, pp. 9-10

¹¹ Philibert L., 1994, *Souvenirs, souvenirs*, Marseille, Laffitte ; Aldrin P., 1993, *Monographie sur la carrière politique de Monsieur Louis Philibert : un parcours original en politique (1947-1993)*, maîtrise d'histoire contemporaine, sous la direction de P. Mioche, Université d'Aix-Marseille, juin, 206 p.

¹² Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil

départements autour de Cadarache¹³ se trouvent surtout engagés dans le développement local d'infrastructures culturelles et de loisir, parfois de développement économique garantissant un cadre de vie agréable pour des familles plus souvent de cadres et techniciens – issues des mêmes milieux sociaux de classes moyennes et supérieures. Les élus industriels jouent ainsi un rôle qui est évidemment sans impact sur les évolutions industrielles du centre, mais important quant à la structuration et à l'urbanisation d'espaces limitrophes le plus possible favorables à ceux qu'on appelle couramment les « Cadarachiens ». De ce point de vue, la différence est notable avec Louis Philibert dont la base électorale était surtout constituée des salariés du centre ou des entreprises sous-traitantes plutôt à basse qualification (chauffeurs, surveillants et agents de sécurité, pompiers, techniciens et personnels administratifs moins qualifiés, etc.).

Dans le cas de l'usine chimique de Sisteron, nous avons un cas différent dans un contexte de baisse importante d'activités dans les années 1970, puis d'un réengagement industriel à partir des années 1980. C'est à cette époque que l'on retrouve la figure d'un « maire manager »¹⁴ comme Daniel Spagnou, maire de Sisteron depuis 1983 (et encore réélu en 2008) qui joue un rôle important de facilitateur pour la relance de l'usine. Dans la concurrence des territoires pour attirer des activités économiques de type industriel, dont on connaît les effets d'entraînement sur l'emploi tertiaire, disposer d'une usine de bonne taille donne un atout fort, et Daniel Spagnou n'hésite pas à sacrifier vers 1986 une partie de la rente fiscale que cela représente pour chercher à conserver l'usine, concurrençant sur ce terrain les territoires potentiels de délocalisation à l'étranger. Abaissant les taux de taxe professionnelle et de taxe foncière, il permet la fixation de l'usine chimique et, parallèlement, cela attire d'autres établissements de petite taille qui profitent de la zone susceptible de les accueillir en sortie d'autoroute¹⁵. A partir de cette époque, Daniel Spagnou, il accompagne le développement de l'usine pharmaceutique tout en n'enfermant pas Sisteron dans une dépendance trop forte de son territoire à l'usine, comme c'est le cas à Château-Arnoux-Saint-Auban.

A Saint-Auban, le premier maire de la commune (élu en 1977) issu de l'usine, José Escanez, emblème de nos élus industriels, pionnier d'un phénomène qui s'est généralisé ensuite dans le carrefour Bléone-Durance (le bassin de vie autour de la commune) de salariés ou anciens salariés investissant des collectivités locales¹⁶, se confronte à la baisse constante du nombre de salariés de l'usine, mais dans un contexte de continuité d'un investissement industriel fondé sur des logiques de modernisation et de restructuration de l'existant. S'il n'y a pas remplacement systématique des départs en retraite, il n'y a pas non plus assèchement complet des embauches. José Escanez s'érige en défenseur des emplois industriels, se faisant écho dans le bulletin municipal des préoccupations pour les baisses d'effectifs de l'usine. Mais, tout en s'inscrivant dans un rôle d'alerte, malgré le fait d'avoir été longtemps salarié et syndicaliste CFDT de l'usine, il n'arrive pas à avoir, une fois élu maire, aucune influence sur

¹³ Qui ne sauraient pas se réduire à un espace restreint, car l'influence du site et de ses actuels 4.000 salariés s'étend sur la communauté du pays d'Aix, sur des villes comme Pertuis et Manosque, sur une partie des communes limitrophes du Var

¹⁴ Faure A.. 1991, "Pouvoir local en France : Le management mayoral à l'assaut du clientélisme" in *Politiques et Management Public*, vol. 9, n. 3, septembre, pp.115-132

¹⁵ Le parc d'activités de Sisteron en sortie de l'autoroute se remplit ainsi bien avant les zones d'activités de même type construites par les autres communes bénéficiaires de sorties d'autoroute en aval

¹⁶ José Escanez représente la carrière d'élus industriels la plus aboutie, cela dans un environnement comportant d'autres élus industriels qui sont aussi passés par des parcours de valorisation en politique d'un capital militant : c'est le cas surtout des passerelles entre le militantisme syndical et l'activité politique pour Francis Galizi (maire de Peyruis, puis député RPR), Bernard Carmona (conseiller municipal de Château-Arnoux-Saint-Auban), René Villard, Felix Moroso (maire de Cruis), Claude Fiaert (maire actuel de l'Escale), Claude Suffit (ancien maire communiste de Peipin), Raymond Philippe (maire communiste des Mées), etc. ainsi que pour d'autres de nos salariés ou anciens salariés de l'usine.

les choix industriels des dirigeants locaux de l'établissement qui l'ont marginalisé déjà depuis un certain temps. Ses positions publiques en défense des salariés apparaissent comme rituelles et destinées à n'avoir aucun impact réel sur l'usine et ses processus de restructuration. Nous allons voir que, de la même manière que les autres élus issus de l'usine dans les communes environnantes, il se retrouve dans une posture très ambivalente : il est soumis, d'une part, aux impératifs d'un référentiel d'action publique porté par les plans de développement de l'Etat prévoyant un développement du tourisme et du tertiaire en termes de diversification économique « du carrefour » face à la toute puissance de la mono-industrie et, d'autre part, il a le réflexe constant de ne pouvoir penser les politiques de développement économique qu'en lien avec l'usine.

2. Un engagement dans l'aménagement du territoire (ou dans le territoire) qui se recompose

Le caractère de mono-industries, d'établissements nettement isolés les uns des autres, tenant à l'origine à l'exploitation de situations singulières (à l'abri du front pour Château-Arnoux-Saint-Auban et Sisteron ; à proximité d'un cours d'eau important pour Sisteron et Cadarache, et avec une réserve foncière de grande taille pour Château-Arnoux-Saint-Auban et Cadarache) a engendré des besoins importants d'équipements pour attirer une main-d'œuvre et la maintenir sur place. Dans la période de régulation keynésienne des économies locales, la répartition des tâches consistait pour les industries à demander à l'Etat de prendre en charge les dépenses d'infrastructures (telle que la production d'hydro-électricité, les trois usines profitant des barrages tout le long de la Durance, la desserte ferroviaire, l'approvisionnement en gaz, la construction d'autoroute, etc.) et à s'occuper soi-même de l'accueil de cette main-d'œuvre par des conditions avantageuses de logement, voire par le soutien à des activités de sociabilité, de sport et de loisir. L'Etat et ses services déconcentrés s'occupaient également des infrastructures publiques de ces petites communes (école, stade, centre socio-culturel, etc.) selon des logiques accompagnant leur densification et leur urbanisation dans un contexte, celui des années 1960-70, de volonté affichée d'aménagement du territoire dans le sens d'une résistance au mouvement de désertification. Le couple Etat/industrie fonctionnait sur un modèle d'engagement intense dans le développement de ces territoires à faible densité. Cependant, entre les années 1970 et les années 1980, sur fond de restructurations industrielles et de montée de la territorialisation de l'action publique étatique, de décentralisation, les choses évoluent. Nos mono-industries, avec des temporalités semblables à celles des autres territoires industriels, se sont progressivement dégagées de leur rôle d'accueil, à la fois par la vente des logements aux particuliers et par la cession des infrastructures non industrielles aux communes. En même temps – et surtout à partir de 1982-83, l'Etat se dégageait de sa tutelle sur les communes, laissant aux élus locaux communaux puis intercommunaux la responsabilité des nouvelles politiques de développement économique et d'urbanisation.

2.1 Désengagement des industriels dans l'aménagement des espaces et du territoire local

L'implantation de Pechiney à Saint-Auban est caractéristique d'une intervention typiquement paternaliste ayant abouti à une ville-usine appartenant entièrement à l'établissement depuis la fondation et jusqu'aux années 1980, équipée de plusieurs installations sportives, de loisirs, de soin (un hôpital), de culte (une église), et d'éducation (école, MJC, etc.). A Sisteron, de la même façon, l'employeur s'engage directement pour la réussite de son projet de

délocalisation depuis Villeparisis : il construit des immeubles de logements collectifs sur un terrain communal sur un plateau en surplomb de la ville au début des années 1960. Autour de Cadarache, c'est à travers une de ses filiales, la Sovaklé, que le CEA s'assure des conditions pour accueillir sa main-d'œuvre en pleine crise du logement. Contrairement à ce qui s'est fait pour Marcoule où l'on avait pris modèle sur l'exploitation du gisement gazier de Lacq après guerre et sur la construction *ex nihilo* de la ville de Mourenx, la population nouvelle n'est pas concentrée sur une seule commune. Comme pour l'usine d'enrichissement d'uranium de Pierrelatte où la population a été répartie sur trois communes (Pierrelatte, Bollène et Saint-Paul-trois-châteaux), Manosque (04) et Pertuis (84) accueillent la construction de logements collectifs pour les ouvriers et techniciens de Cadarache, tandis que la Sovaklé achète à Aix-en-Provence et à Marseille des logements déjà construits qu'elle met à disposition des cadres. L'implication des entreprises dans les à côté de la résidence n'atteint jamais ce qu'elle fut à Château-Arnoux-Saint-Auban, prenant essentiellement le biais de la contribution fiscale.

Cette implication des entreprises dans l'aménagement local est d'ailleurs temporaire, destinée à faire face à la situation de pénurie de logements en période de reconstruction et de boom démographique. Dès les années 1960, la municipalité doit prendre le relais à Sisteron en viabilisant un lotissement communal sur le quartier du Thor. Elle met ensuite régulièrement à disposition des terrains pour des constructions pavillonnaires, comme dans le cas du lotissement Super-Sisteron qui se construit dans les années 1970 sur un coteau voisin du Thor. Ce mouvement se poursuit avec la croissance de l'usine dans les années 1990 qui fait basculer dans le pavillonnaire de nouveaux terrains au Thor et avec l'ouverture d'un nouveau quartier excentré à La Chaumiane dans les années 2000. Du côté de Cadarache, le retrait de l'entreprise dans l'aménagement ne prend pas de forme très visible : simplement, la main-d'œuvre se distribue sur un grand nombre de communes en profitant d'abord d'un vaste système de ramassage par cars puis de l'équipement automobile des salariés. Ce n'est qu'à Saint-Auban que le désengagement de l'entreprise prend des formes très visibles à la hauteur de l'engagement passé : avec la vente des logements de la cité aux salariés intéressés et la vente des équipements collectifs à la municipalité pour des sommes dérisoires mais avec mandat d'en assurer désormais la gestion.

Si le terme de désengagement se justifie là, il faut toutefois garder en tête que le logement reste, du point de vue des entreprises, un argument d'attraction et de fixation de la main-d'œuvre. Proposer directement un logement y contribuait dans la période de pénurie. Donner les moyens de s'engager dans l'accession à la propriété foncière est un autre moyen. En effet, profitant d'une bonne rémunération et de conditions de travail laissant du temps pour de l'auto-construction, la main-d'œuvre accepte de s'endetter pour satisfaire cette ambition et devient par là dépendante de son revenu, et par suite docile pour répondre aux exigences de l'employeur. La disponibilité de terrains à bas prix, la proposition de construction à coûts réduits par les industriels du bâtiment et la présence d'une inflation soutenue pour effacer une partie de la charge de la dette font le reste. C'est donc moins un désengagement qu'un déplacement de la forme de soutien qu'on observe de la part des industriels. Face à cela, les collectivités locales jouent la concurrence entre elles pour proposer des terrains à bâtir et rivalisent d'initiative en matière d'équipements pour attirer la population industrielle.

2.2 Désengagement de l'Etat aménageur et montée en puissance d'élus locaux globalement dépendants des systèmes de régulations locales autour des industries

L'industrie n'est pas la seule à changer son mode d'intervention. Les années 1980 et 1990 sont caractérisées par le désengagement progressif de l'Etat aménageur dans un contexte à la

fois de territorialisation de l'action d'Etat et de décentralisation comportant de nombreux transferts de compétences vers les collectivités territoriales. Dans nos territoires industriels, on voit clairement la montée en puissance d'élus locaux confrontés tout à la fois aux opportunités et aux contraintes des politiques d'urbanisation – dont ils ont maintenant la maîtrise – et des politiques de développement économique comportant, sur nos trois territoires, des référentiels de diversification économique par rapport à la mono-industrie (c'est le cas du territoire autour de Château-Arnoux-Saint-Auban). Nous pouvons faire là une distinction entre, d'un côté, des élus locaux qui ne sont pas historiquement liés à l'entreprise (comme dans le cas de Sisteron) et qui mènent des politiques de développement économique déjà plus diversifiées et, de l'autre, nos élus industriels (autour de Saint-Auban et de Cadarache), dont l'action politique est plus ou moins marquée par leur appartenance présente ou passée aux industries.

A Sisteron, le désengagement de l'Etat laisse du champ à la mise en place d'un gouvernement local qui, tout en s'affairant pour promouvoir la relance de l'usine dans les années 1980 (cf. 1.2), n'est pas à cette époque-là strictement lié à l'entreprise sisteronaise. Daniel Spagnou est directeur d'agence de la Caisse d'épargne, originaire non de Sisteron mais de Barcelonnette (04). Au départ, dans la construction de son leadership municipal, il n'y a pratiquement aucun salarié ou ancien salarié de l'usine chimique aux postes-clefs. Avec le retrait progressif de l'Etat aménageur, Daniel Spagnou et son équipe fondent leur modèle de gouvernement municipal sur deux piliers : d'un côté sur la redistribution clientélaire de subventions au plus grand nombre d'associations locales, lui assurant quatre réélections successives ; de l'autre sur le développement de zones commerciales au nord de la ville en correspondance avec la sortie d'autoroute, ainsi que sur la promotion du tourisme local. Mais cette relative distance et autonomie par rapport à l'usine pharmaceutique semble diminuer au fur et à mesure de son développement et de la croissance exponentielle de sa main-d'œuvre (environ 700 salariés à partir de la deuxième moitié des années 1990). A partir des mandatures municipales de 1995 et 2001, Daniel Spagnou commence à intégrer des salariés de l'usine à des postes importants d'adjoints (à l'urbanisme, à la culture, à l'accueil des nouvelles entreprises et relations avec l'usine Sanofi) préfigurant peut-être un développement futur d'autres élus industriels.

Ce genre d'élus caractérise clairement nos deux autres terrains, celui autour de Cadarache et celui autour de l'usine de Saint-Auban. Une analyse de leur action politique – plus approfondie dans le cas du personnel politique autour de Saint-Auban laisse apercevoir une forte dépendance au modèle de régulation économique locale dominé par l'entreprise. Nous expliquons cela – en particulier pour le cas de Saint-Auban - par la profonde inscription de ces « élus industriels » dans des parcours d'appartenance et de socialisation politique strictement liés à l'établissement industriel.

L'arrivée de José Escanez (PS) en 1977 à la mairie de Château-Arnoux-Saint-Auban est à la fois le point de départ et le symbole d'une montée en puissance de ceux que nous avons appelés des « élus industriels ». José Escanez est le fils d'un ouvrier immigré espagnol de l'usine mort des suites de son activité professionnelle. Poussé par son père à échapper aux tâches les plus risquées, il a fait des études lui permettant d'entrer au bureau d'étude de l'usine. Habitant la cité ouvrière de Saint-Auban, José Escanez est le pur produit – à l'instar de beaucoup d'autres élus - de la socialisation professionnelle construite dans l'industrie chimique à travers le militantisme syndical à la CFDT pour lui, à la CGT pour d'autres), la pratique du football à un très bon niveau dans l'équipe locale et la socialisation quotidienne dans l'espace de la cité¹⁷. Ce sont ces expériences qui lui permettent de construire un parcours de notabilisation et d'acquisition de compétences sociales et politiques lui garantissant l'accès à la mairie et à l'exercice du pouvoir local, grâce aussi à la construction d'équipes

¹⁷ Entretien avec José Escanez, 3 juin 2009.

municipales dont la part des salariés ou anciens salariés de l'usine a toujours été importante. Investir la mairie dans les moments de désengagement de l'industrie de la cité à partir de son deuxième mandat (1983-1989) représente plutôt une très bonne opportunité d'asseoir son éligibilité sur l'affichage de sa capacité à obtenir des prix très bas, voire dérisoires pour la population de locataires de la cité voulant accéder à la propriété de leurs logements ainsi qu'arracher à la direction de l'usine des facilitations pour que la mairie puisse gérer à moindre frais, les infrastructures de la cité (voirie, eau, assainissement, etc.). C'est d'ailleurs sur la cité de Saint-Auban qu'Escanez obtient toujours ses meilleures scores électoraux comparativement aux autres quartiers de la commune. José Escanez représente la jonction parfaite entre une direction d'entreprise avec laquelle il a des canaux de négociation et la population de sa commune qui le reconnaît comme quelqu'un du lieux – et doté d'un capital d'autochtonie¹⁸ malgré ses origines immigrées - pouvant satisfaire des besoins qu'il connaît parfaitement. Néanmoins, face aux impératifs d'une diversification économique de ces territoires industriels, José Escanez ainsi que d'autres élus industriels de cette Moyenne Vallée de la Durance (comme le maire de Peyruis, Francis Galizi) affichent des intentions qui sont quasi systématiquement contredites par les actions concrètes : l'action culturelle développée localement par sa municipalité est plutôt l'initiative d'élus de son équipe qui, par la suite entrent en dissidence avec lui ; les zones commerciales et de développement industriel bien que pensées dans une diversification des activités économiques, sont toujours réalisées pour amener des entreprises sous-traitantes de l'usine chimique si bien que la plus proche de l'usine se remplit vite de sous-traitants et la plus éloignée reste quasiment vide de nouvelles activités ; les tentatives de reconversion de l'usine, suite au plan social de 2005, vers des activités de constructions de panneaux solaires échouent, peut du fait de la crise économique de 2008 mais aussi devant les contraintes désormais imposées aux industries susceptibles d'engendrer des pollutions. Finalement, une trop forte dépendance de ces élus vis-à-vis de leur établissement d'origine explique assez bien les difficultés de ces élus à prendre le relais de l'Etat dans l'aménagement et le développement économique de ces territoires mono-industriels dans un environnement nouveau.

3. Les élus en contrepoint plus qu'en appui à la montée de l'Etat contrôleur de l'industrie

Si les services des ministères de l'Equipement, de l'Industrie et le Préfet s'installent dans un désengagement progressif des enjeux de développement économique et d'aménagement des territoires autour des établissements industriels, cela ne signifie pas un déclin tout court de l'Etat en matière de relations entre industries et territoires. Nous allons montrer que plus qu'un désengagement de l'Etat, on assiste à un déplacement de ses prérogatives et de son action de l'aménagement du territoire vers les questions environnementales et de gestion des risques industriels. A partir des années 1970-1980, on assiste progressivement à un déplacement de l'action d'Etat vers d'autres acteurs, notamment vers ceux des différents services du ministère de l'Environnement (puis de l'Ecologie et du Développement durable) et des Inspecteurs des installations classées qui vont accroître leur pouvoir de contrôle sur les relations entre entreprises et territoires par des interventions accrues¹⁹ sur les rejets et les pollutions industrielles. A y regarder de près, ces acteurs étatiques, en principe chargés uniquement de contrôler les activités dangereuses et polluantes, deviennent en même temps des régulateurs de questions de développement économique impliquant ces entreprises car ils

¹⁸ Retière J.-N., 2003, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire », *Politix*, n.63, pp.121-143.

¹⁹ Lascoumes P., 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte

ont capacité à peser sur les modalités de restructuration des ateliers en obligeant à maintenir certaines activités garantes de la sécurité industrielle (c'est le cas à Château-Arnoux-Saint-Auban autour du plan social) et sur les logiques foncières autour des sites (comme à Sisteron au moment de négocier le plan de prévention des risques technologiques dont les règles d'urbanisation peuvent favoriser le développement de certaines activités plus que d'autres). Ces potentialités ne se manifestent cependant que si les élus s'y engagent.

Nous verrons là que la montée en puissance des élus locaux que nous avons observée dans les deux parties précédentes atteint, dans leur confrontation avec l'Etat contrôleur, ses limites. Qu'ils s'agissent de leurs actions face à l'Etat contrôleur ou face au développement des arènes participatives de débats autour des risques (les dispositifs comme les CLI ou les CLIC), ils sont plutôt dans une attitude et des pratiques défensives subissant ainsi une relative marginalisation des enjeux environnementaux et de développement économique de ces territoires industriels.

3.1 Des élus voulant doubler l'Etat contrôleur

Le premier mouvement pour les élus locaux face à l'intervention réglementaire de l'Etat est d'être entraînés dans le sillage de l'entreprise industrielle pour s'opposer à ces contrôles. Ils se rangent derrière l'établissement qui n'hésite pas à se lancer dans un chantage à l'emploi : en difficulté pour répondre aux exigences des services de l'Etat, il menace de renoncer à poursuivre son activité sur place. On trouve ainsi des archives témoignant de Pierre Lanza, maire PS de Sisteron, demandant en 1977 aux services de l'Etat de surseoir à une exigence de respect de calendrier pour la construction d'une station d'épuration des rejets liquides de l'usine. Ou Daniel Spagnou qui propose à Sanofi qui veut augmenter les tonnages de phosgène utilisés en fabrication, ses services afin de promouvoir des mesures lourdes de protection imposées aux populations en cas d'accident comme l'exige la DRIRE pour accorder son autorisation d'exploitation.

En même temps, l'asymétrie de positions entre élus et industriels n'est pas exclusivement en faveur de l'industriel. Les collectivités locales ont aussi leur carte à jouer, ou en tout cas un risque électoral à affronter si elles négligent l'attention de leurs électeurs pour ces questions de prévention sanitaire et environnementale face aux menaces que font courir les industriels. Elles tentent donc aussi d'intervenir dans le terrain du contrôle des industriels. Ainsi, José Escanez, maire de Château-Arnoux-Saint-Auban entre 1977 et 2008, explique-t-il en entretien qu'il a plusieurs fois fait savoir à la direction de l'établissement qu'il avait des preuves de ses rejets polluants de mercure dans la nappe phréatique et en Durance, et qu'il était prêt à en faire état publiquement si l'établissement ne consentait pas des efforts pour limiter les dangers qu'il fait courir alentour. Il considère qu'il peut par là être plus efficace que l'Etat contrôleur dont il a vu dans son travail combien il en était fait peu de cas par l'industriel. De même, Daniel Spagnou, maire de Sisteron depuis 1983, considère-t-il qu'il n'a que faire des avis négatifs de l'inspecteur des installations classées au moment où il veut donner une suite favorable aux demandes de commerçants locaux pour s'installer sur la zone d'activités en face de l'usine : « on a eu longtemps un bouchon connu de toute l'Europe s'étirant tous les étés le long de l'usine. Ce n'est pas aujourd'hui où cette question est réglée que l'administration va venir m'empêcher d'accueillir un peu de public de l'autre côté de la route »²⁰. Et le préfet ne manque pas de lui donner raison en ne refusant pas, dans le cadre du contrôle de légalité, le permis de construire signé par le maire. Du côté de Cadarache, longtemps les services de

²⁰ Entretien avec D. Spagnou, juillet 2009.

l'Etat semblent trop intriqués avec l'industriel pour qu'il y ait place à la moindre défiance. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) n'existe comme autorité administrative indépendante que depuis 2006. Ce mouvement d'émancipation n'est pas vraiment soutenu par les élus locaux si l'on en juge par leurs réactions à la crise qui survient en octobre 2009 autour de l'Atelier de traitement du Plutonium quand l'ASN sanctionne le CEA pour l'avoir informé avec retard d'un défaut d'évaluation des matières nucléaires renfermées dans cette installation : les élus récusent l'attitude de l'ASN qui a gâché l'anniversaire des 50 ans du centre en publicisant à la veille de la fête ce manquement aux règles sans conséquences pour la santé ou pour l'environnement²¹. De même, en matière de prise en compte du risque sismique, Roger Pizot, maire de Saint-Paul-Lez-Durance, la commune sur laquelle est installé le centre, déclare-t-il après Fukushima que, si les énormes bâtiments de Cadarache - qu'il connaît bien pour y avoir travaillé - sont réduits en tas de cailloux par un séisme, on peut considérer qu'il ne restera plus rien de la Provence par ailleurs, sous-entendant que les dommages sur Cadarache ne changeront plus alors de manière décisive le bilan de la catastrophe (*Marseille, l'hebdo*, avril 2011). Il récuse par là toute accusation de légèreté de la part de l'industriel en matière de prévention du risque sismique.

Le résultat de cette intervention des élus industriels n'est toutefois pas à la hauteur : l'usine de Saint-Auban réduit très nettement son activité sans que jamais José Escanez ne livre le moindre scoop sur les pollutions de l'usine de peur de précipiter la fermeture du site et d'en endosser la responsabilité. Par son attitude d'indifférence pour les risques que représente l'usine, Daniel Spagnou inquiète autant le préfet que l'entreprise, si bien que celui-là décide d'informer directement celle-ci que des terrains proches de l'usine sont à la vente pour qu'elle les achète, pas forcément pour son usage immédiat mais au moins pour éviter que d'autres établissements s'y agrandissent jusqu'à augmenter les dommages à redouter d'un accident industriel se produisant sur le site. Enfin, s'agissant des séismes, on retient depuis Fukushima que les dommages induits par les tremblements de terre et les tsunamis consécutifs ont un terme temporel tandis que les conséquences d'un accident nucléaire engagent des temporalités sans commune mesure, tant pour l'usage des sols qu'en termes de santé humaine affectée sur plusieurs générations.

3.2 Le contournement des instances délibératives prescrites par l'Etat contrôleur

La loi Bachelot de 2003 vient après toute une série de textes législatifs inviter les populations locales à une appropriation des questions de risques industriels pour éviter une délégation excessive de responsabilité sur les services de l'Etat. Mais les élus locaux observés peinent à y prendre part. On le voit à Sisteron avec un détournement du dispositif sous l'effet du multi-positionnement des membres des différents collèges appelés à se concerter. Ils se trouvent en effet nombreux à ressortir à plusieurs collèges à la fois jusqu'à pouvoir exclure qu'une décision puisse sortir des cadres habituels de négociation directe entre industriels et élus locaux²². Du côté de Château-Arnoux-Saint-Auban, le dispositif se révèle là aussi inadapté pour l'instant. Tout d'abord bien sûr parce que le périmètre de l'activité est en redéfinition depuis l'annonce du plan social de 2005 et qu'il convient de le stabiliser avant de prendre des décisions susceptibles d'engager des dépenses. Mais aussi parce que toute mise en œuvre du dispositif pourrait bien conduire aux mêmes dérives qu'à Sisteron, et donc contribuer à faire de cet espace institutionnel de dialogue un lieu de marchandage économique

²¹ Entretien avec Francis Galizi, mai 2011.

²² Pierre Fournier, Mathieu Leborgne, « La concertation locale sur un territoire mono-industriel à risques : pour compenser l'emprise de l'établissement sur son environnement ou pour en étendre les formes ? », in Thierry Coanus, François Duchêne, Emmanuel Martinais, Christelle Morel-Journal (dir.), *Risques industriels : une question de SHS*, Saint-Etienne, Publications de l'université de Saint-Etienne, à paraître en 2011.

entre l'entreprise et les collectivités territoriales pour le subventionnement de l'activité, et cela hors de toute prise en considération des risques industriels. Tout cela sans que ça signifie qu'il n'y a pas de risques en jeu, bien au contraire puisque la restructuration de l'organisation productive vient déstabiliser les régulations et routines internes en vigueur jusque là. Enfin, la situation de Cadarache représente une autre configuration excluant les élus locaux de toute délibération autour des risques, la loi ne prévoyant pas de négociation mais seulement de l'information autour des centres nucléaires, et le réseau des maires des sept communes les plus proches du site continuant à faire parallèlement l'objet d'une cour régulière et directe de la part de la direction du centre pour présenter les aléas de son activité, et cela à des maires qui, pour cinq sur sept, sont d'anciens ou actuels salariés du centre, prisonniers de leur savoir professionnel partiel et de leur habitude de s'en remettre à la hiérarchie pour juger des affirmations de l'industriel.

Conclusion

Par delà des différences (dans la taille des installations et des effectifs employés, dans l'évolution de la production sur le long terme...), l'observation comparée de nos trois sites fait voir des résultats voisins en termes de réponse au déplacement de l'intervention de l'Etat dans le sens d'un recul de l'animation économique et d'une montée du contrôle. Les élus locaux dans le cas d'établissements industriels isolés – ayant une ancienneté telle que des salariés en activité et d'anciens salariés soient en capacité d'être élus – y répondent en s'impliquant dans ces dossiers d'une façon qui reste bornée par l'établissement comme horizon indépassable, c'est-à-dire où l'établissement est censé fournir l'essentiel de l'activité et surtout régler la distribution des prestiges sociaux dans l'espace local. Ainsi peinent-ils à imaginer le développement économique de nouvelles activités en dehors du secteur de l'établissement. Et s'ils ont à s'impliquer dans les dossiers de risques industriels, tournent-ils le dos à toute procédure de participation collective pouvant mettre l'entreprise en difficulté. Si Sisteron semble longtemps protégé de ce syndrome, c'est sans doute parce que l'établissement était de petite taille. Mais il a doublé de taille depuis les années 1990... Et si l'usine de Saint-Auban a considérablement réduit sa taille, la tentation reste, chez les élus locaux, de rechercher des solutions d'avenir dans des filières valorisant encore la production de chlore de l'usine comme ce fut le cas depuis les années 1920.

Nos « élus industriels » montrent ainsi à quel point l'analyse classique des processus de décision mettant l'accent sur l'analyse cognitive de l'action publique (les idées et le sens) ou sur l'approche organisationnelle ou les séquences et les processus d'action publique et venant de la littérature en science politique ne sont pas suffisants si on n'analyse pas des acteurs fondamentaux comme ceux-là dans leur inscription dans des lieux chargés d'histoire et dans des postures sociales ayant une grande influence sur leur manière de faire. On a ainsi affaire à des acteurs pris dans la continuité de relations privilégiées entre ces industries et les territoires, ce qui inscrit l'action publique territoriale dans un « sentier de dépendance »²³ par rapport au passé en rendant difficile tout processus de transformation de cette intervention.

²³ Pierson P., 2000, « Path Dependence, Increasing Returns, and Political Science », in *American Political Science Review*, vol.94, n.2, pp.251-267.