

Congrès AFSP Paris 2013

ST 17 : « Retour sur le gouvernement des risques collectifs : quelle place pour les industriels ? »

Ferrieux Cécile, Laboratoire Triangle
cecile.ferrieux@sciencespo-lyon.fr

De la sécurité industrielle aux politiques territoriales. Retour sur l'engagement des industriels de la chimie dans les politiques locales du risque

Introduction

Depuis 2003¹, le risque technologique fait l'objet d'une nouvelle réglementation qui voit la mise en place de plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ces documents d'urbanisme qui visent à planifier l'urbanisation autour des sites classés Seveso, c'est-à-dire les plus dangereux selon la directive européenne², sont le fruit d'un processus politico-technique long et complexe. Le bassin industriel du sud de l'agglomération est pleinement concerné par l'élaboration et la mise en œuvre de ces plans. Plus connu sous le nom « Vallée de la chimie »³, il concentre un certain nombre d'entreprises du secteur de la chimie et de la pétrochimie, que ce soit des grands groupes leaders dans leurs domaines (Rhodia-Solvay, Arkema, Total) ou des PME-ETI, issus souvent de la recomposition des ces entreprises. Le risque que ces entreprises génèrent⁴ se fait ressentir avec d'autant plus d'acuité que ces dernières sont implantées dans des zones urbaines extrêmement denses, rendant ainsi ardue la gestion de la sécurité des hommes et de l'environnement⁵. Les mesures induites par les PPRT sont d'ailleurs extrêmement coûteuses tant sur plan économique, politique que social (mesures d'expropriation, travaux sur l'habitat, gel des constructions...) et font l'objet de

¹ En 2003 est votée la loi n°2003-699 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages, dite loi Bachelot. Cette loi répond au traumatisme causé par la catastrophe d'AZF de Toulouse en septembre 2001 (31 morts, plus de 2000 blessés, des dégâts matériels considérables) qui avait révélé les défaillances en matière de sécurité industrielle et d'information des populations. Cette loi introduit deux dispositifs majeurs : les Plans de Prévention des Risques Technologiques qui introduisent une nouvelle codification de l'urbanisation d'une part, et les Comités Locaux d'Information et de Concertation qui répondent à une exigence de transparence d'autre part.

² Il s'agit de la directive Seveso I 96/82/CE, amendée en 1996 par la directive Seveso II

³ La Vallée ou couloir de la chimie désigne la partie sud de l'agglomération lyonnaise et n'a pas de véritable délimitation. L'usage veut qu'elle débute dans le 7^{ème} arrondissement de Lyon (Port Edouard Herriot) et se termine à Solaize (fin de la raffinerie et Institut Français du Pétrole). Elle comprend les communes suivantes : Lyon, Pierre-Bénite, Saint-Fons, Feyzin, Irigny, Vernaison et Solaize. On pourrait la prolonger jusqu'au Pége de Roussillon et sa plateforme chimique.

⁴ Les risques industriels sont répartis en trois grandes catégories : le risque toxique, le risque thermique et le risque de surpression.

⁵ Cf. BONNAUD Laure et MARTINAIS Emmanuel, « Des usines à la campagne aux villes industrielles », *Développement durable et territoires*, 2005, coll. « Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable ».

négociations houleuses entre les différentes parties prenantes (services de l'Etat, entreprises, collectivités territoriales mais aussi associations, Chambres de commerce, etc.). A cet égard, ce dispositif est un observatoire intéressant puisqu'il renouvelle le rôle joué par les milieux industriels dans le gouvernement des risques au niveau local.

Si les milieux industriels – dirigeants d'entreprises et responsables d'organisations patronales dans le cadre de notre enquête - entretiennent déjà depuis longtemps des relations avec leur environnement extérieur, notamment avec l'administration du fait de la législation sur les installations classées, ils sont aujourd'hui confrontés à un processus réglementaire qui les conduit à investir de manière intense l'espace public. Nous aimerions dans le cadre de cette communication revenir plus précisément sur les rapports politiques qu'ils nouent avec les élus locaux. Porteurs d'intérêts parfois contradictoires, souvent alliés de circonstances, industriels et élus locaux développent des relations aux ressorts multiples. Au-delà des contacts bilatéraux, ils se retrouvent également dans de nombreux dispositifs locaux qui ont émergé à l'occasion de l'application de la loi Bachelot. Réglementaires ou non, institutionnalisés ou plus informels, ces espaces d'échanges généralement initiés par les collectivités sont tous dédiés à la question de la prévention du risque ou plus largement au devenir de la Vallée de la Chimie en tant que territoire industriel. Qu'il s'agisse d'aborder les questions d'information/communication auprès des populations, d'aménagement et d'urbanisme ou bien encore les questions relatives au développement économique local, les industriels sont amenés à côtoyer fréquemment les élus locaux. La proximité qui en découle conduit à la stabilisation de liens durables qui dépasse alors le seul domaine du gouvernement des risques. C'est ce qui nous intrigue ici : alors que les tensions qui pèsent sur les relations collectivités-industriels sont nombreuses, comment expliquer le caractère pérenne de l'implication des industriels dans l'espace public ?

Cette question est d'autant plus intéressante qu'elle renvoie à un aspect encore assez méconnu de la sociologie des risques. Alors que les nombreux travaux étudiant la construction sociale du risque ont permis de saisir précisément les modes de problématisation sur la scène publique des risques collectifs (avec notamment un accent mis sur les « nouveaux risques »), peu de travaux se sont penchés en revanche sur les acteurs du risque et les acteurs industriels n'échappent pas à ce constat (Gilbert 2008). Deux raisons semblent expliquer une telle asymétrie. La première, comme le souligne C. Gilbert, réside dans le fait que les recherches ont d'abord répondu à des commandes institutionnelles centrées sur des problématiques précises comme l'acceptabilité du risque, la gestion des catastrophes ou encore les comportements individuels. Malgré une émancipation progressive, les questionnements sont restés focalisés sur la population et son rapport au risque avec des développements dans le domaine de la participation ou celui des controverses scientifiques. Un tel resserrement des problématiques de recherche, s'il peut être imputé à des demandes émanant d'acteurs institutionnels⁶, est également dû à des difficultés méthodologiques souvent occultées. Nombreux sont les acteurs du risque, notamment parmi ceux qu'on peut qualifier de dominants (acteurs administratifs, acteurs économiques) qui ne se laissent que très difficilement saisir par la recherche. C'est le cas des milieux industriels de la chimie. Même s'il faut souligner une ouverture progressive depuis les années 1980 à la fois sur l'environnement extérieur (riverains, élus, associations) et sur la recherche, il n'en reste pas

⁶ Claude Gilbert souligne également l'incapacité de ces acteurs à se considérer eux même comme des objets légitimes de recherche, rendant encore plus difficile le travail de justification auquel doit se soumettre le chercheur. GILBERT Claude, « Les risques collectifs : objet d'une rencontre problématique entre chercheurs et acteurs », *Sociologies pratiques*, 2008, vol. 1, n° 16, pp. 81-93.

moins que les milieux industriels constitue un univers fermé et largement méfiant à l'égard de ce qui s'apparente à une « intrusion » dans les affaires internes. Cette méfiance renvoie certainement à une méconnaissance du monde de la recherche en sciences sociales, de ses problématiques et de ses méthodes. Elle se justifie aussi par une persistance du secret des affaires ressenti avec d'autant plus de vivacité par le chercheur que l'on a affaire ici à des entreprises de haute technologie et extrêmement sensibles sur le plan de la sécurité. Même si l'espionnage industriel a vécu, l'ouverture aux tiers s'entoure alors de multiples précautions auxquelles doit se soumettre le chercheur au même titre que le riverain, le militant associatif ou encore le journaliste : contrôle des thèmes abordés, contrôle des statuts professionnels et institutionnels, contrôle des éventuelles retombées médiatiques, etc. L'accès aux milieux industriels est coûteux et explique en partie la négligence de la recherche à leur égard.

Nous avons pu contourner cette difficulté en accédant aux dispositifs d'action publique auxquels participent les milieux industriels de la Vallée de la chimie. Observer ces dispositifs, des groupes de travail et des comités de pilotage, nous a permis à la fois de saisir une des modalités de leur participation à la prévention des risques, d'en comprendre les ressorts et les motivations. Cela nous a permis aussi et de manière beaucoup plus pragmatique de nous familiariser avec ces représentants. « L'intimité » créée par la fréquentation conjointe et assidue de ces scènes est une ressource précieuse puisqu'elle permet d'accéder ensuite plus facilement et plus directement à l'entreprise ou à l'organisation patronale⁷. Si ce chemin détourné ne résout pas tous les problèmes⁸, il nous permet cependant d'apporter un coup de projecteur sur cet univers pour le moins opaque et d'éclairer les formes que prennent les relations entre les milieux industriels et les élus locaux. Malgré la conflictualité générée par le processus réglementaire, on assiste à une forte intégration de ces relations, laissant supposer des intérêts, si ce n'est partagés, du moins convergents. A cet égard, la sociologie des groupes d'intérêt nous apporte des outils intéressants pour comprendre comment se mobilisent les milieux industriels pour définir et défendre leurs intérêts. Ces derniers sont en effet organisés (Offerlé, 2012 ; Pollard, 2011) et malgré l'hétérogénéité qui les caractérise parviennent à s'entendre sur la manière dont il faut défendre la profession dans le cadre des relations politiques. Au-delà de ce mécanisme qui s'apparente à une forme somme toute classique de lobbying, nous verrons également que l'implication des industriels de la chimie dans la gestion du risque leur est nécessaire pour concevoir leurs activités. Autrement dit, l'espace local équivaut à des ressources, physiques et matérielles bien sûr, mais surtout politiques qu'il s'agit de ne pas négliger (Zalio, 2004). Les élus sont en effet des alliés potentiels. Le travail effectué par les milieux industriels dans les dispositifs étudiés ne se cantonne dès lors pas à une simple défense d'intérêts privés : il consiste à faire partager ces intérêts. C'est cette activité que l'on s'attachera à montrer dans cette communication : elle nous donne en effet des clefs de compréhension sur la façon dont les industriels conçoivent, à travers la prévention des risques, leur rôle sur le territoire de la Vallée de la chimie.

⁷ Cette communication repose sur un travail doctoral en cours consacré au rôle des milieux industriels dans la prévention des risques au niveau local. Il se base sur une observation au long cours de différents groupes de travail et comités de pilotage consacrés à la question du risque industriel et sur une série d'entretiens semi-directifs.

⁸ C'est ce que note C. Gilbert lorsqu'il dit : « *La conséquence, pour l'ensemble des acteurs concernés à un titre ou à un autre par les questions de sécurité, est qu'ils doivent s'aligner sur ce discours conventionnel sur les risques dès lors qu'ils interviennent dans un espace public. De là, l'abondance de discours formels, politiquement et scientifiquement corrects, discours tranchant avec les fonctionnements « réels », dont il est de moins en moins rendu compte* ». Op. cit., p. 90.

Si les milieux industriels participent évidemment au processus réglementaire (I) ils sont également impliqués dans de nombreux projets en lien avec la question du risque (forum sur la sécurité, centre de ressources). L'apprentissage mutuel qui s'effectue dans ces différents cadres avec les élus n'est bien sûr pas dénué de toute dimension stratégique (II). Néanmoins, l'observation du terrain nous pousse à aller au-delà d'une vision purement utilitaire. Les industriels forment en effet avec les élus un collectif soudé par une vision industrialiste du territoire. Ce collectif, dont on interrogera pour finir les caractéristiques, permet de transcender les divergences et de dépasser le seul domaine de la prévention du risque. En d'autres termes, la gestion du risque offre la possibilité d'une implication à long terme des industriels dans des politiques territoriales plus larges (III).

I. Les milieux industriels et la gestion du risque : les modalités d'une participation contrainte.

Le choc produit par l'accident dramatique d'AZF en 2001 a conduit le législateur à adopter une nouvelle loi en 2003 modifiant ainsi profondément la gestion des risques telle qu'elle était pratiquée jusqu'alors. Si la réglementation liée à l'implantation et à l'activité d'entreprises à risque demeure, la maîtrise de l'urbanisation est totalement revisitée. La création des plans de prévention et avec elle, l'introduction de nouvelles modalités de calcul du risque et de sa transcription dans l'espace vont consacrer la place dominante des milieux industriels dans la gestion des risques (a). Cependant, pour mieux comprendre quelle est la nature de cette position et comment celle-ci s'est progressivement affirmée, il sera nécessaire de présenter précisément qui sont les personnes et les organisations que l'on désigne par « milieux industriels ». Loin de représenter un milieu homogène, ils sont au contraire multiples, dépositaires d'intérêts parfois opposés et disposant de ressources variables influençant ainsi de manière différenciée la prévention des risques (b).

a) Le pouvoir par la sécurité

Le rôle des milieux industriels dans le gouvernement des risques est avant tout lié à la législation qui encadre les activités dangereuses selon trois directions principales : le contrôle des activités (autorisations d'exploitation, contrôle de la sécurité des sites), la gestion de crise (mise au point de différents plans d'intervention en cas d'accident) et enfin la maîtrise de l'urbanisation. On peut rajouter une quatrième dimension, plus récente, qui est l'information et la communication auprès des populations riveraines.

La loi de 1976 relative aux Installations classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) constitue la base juridique encadrant les activités dangereuses. Les obligations qu'elle crée sont fondées sur une approche intégrée des risques (risques, déchets, rejets, etc.). Elle sera suivie par les directives européennes Seveso I (1982) et II (1996) qui imposent de nouvelles contraintes concernant l'occupation des sols et cherchent à favoriser une information préventive. La loi Bachelot de 2003 constitue la dernière étape de l'évolution d'une réglementation toujours plus contraignante et exigeante sur le plan de la sécurité. Ces textes législatifs méritent d'être mentionnés parce qu'ils conditionnent les modes d'investissement des industriels dans l'espace public. Le rôle des industriels dans le gouvernement des risques s'est en effet construit dans une relation quasi-exclusive avec les

services de l'Etat en charge de l'inspection des installations classées⁹. Cette relation forgée autour de procédures réglementaires complexes et pointues (études de danger, contrôles des installations et des process) a conduit à l'émergence d'un entre-soi techniciste duquel sont encore largement exclus les élus locaux, sans parler des riverains ou encore des salariés. La loi Bachelot, bien qu'elle institutionnalise les rapports entre l'Etat, les industriels et les élus et reconnaisse ainsi ces derniers comme des interlocuteurs légitimes, a renforcé cet entre-soi. L'expertise technique et scientifique dont disposent les industriels et, dans une moindre mesure, les services techniques de l'Etat, joue un rôle discriminatoire et assure le confinement d'une gestion du risque industriel qui reste avant tout l'affaire de quelques spécialistes.

Seuls les industriels sont en effet capables de fournir des connaissances précises sur les activités chimiques à la fois sur le plan technique (procédés, caractéristiques des produits utilisés, évaluation des risques générés), économique (santé des entreprises, évolution des marchés) ou social (vie interne des entreprises, conflits sociaux)¹⁰. De cette expertise découle une gestion de la sécurité très performante qui est d'ailleurs largement mise en avant. Les milieux industriels se sont ainsi créés un pouvoir par la sécurité qu'il est difficile de remettre en cause. L'évolution de la réglementation n'est d'ailleurs pas étrangère à une montée en compétence en termes de sécurité industrielle. Les différents textes catalysent en effet les efforts des industriels en faveur d'une sécurité toujours plus exigeante. La directive Seveso de 1982 incite ainsi à « *concevoir et orienter le progrès technique de façon à répondre au souci de la protection de l'environnement* » en stipulant que « *la meilleure politique consiste à éviter, dès l'origine, les possibilités d'accident par une intégration de la sécurité aux différents stades de la conception, de la production à l'exploitation* ». A ce propos, la réduction du risque à la source est un impératif récurrent qui conduit les industriels à investir dans des solutions techniques plus innovantes et plus sûres (miniaturisation des procédés, diminution des stocks, etc.). Cela ne va d'ailleurs pas à l'encontre des intérêts commerciaux puisque de tels investissements peuvent également fournir des gains de rentabilité, notamment via la modernisation des installations ou l'usage de nouvelles technologies (Bonnaud, Martinais, 2005). La loi Bachelot a constitué une nouvelle étape de ce processus comme le constate cet ancien dirigeant d'une grande entreprise :

« Ben, ça a formalisé et ça a poussé à la rigueur. C'est-à-dire qu'il n'était pas question ni dans un sens, ni dans l'autre de faire des impasses, de passer à côté de choses... Pour citer un exemple, on a eu un débat très sévère sur l'utilisation des logiciels en deux dimensions ou en trois dimensions dans lequel nous, on a été très moteur. Mais ça a été un débat qui, techniquement, a été un débat de très, très haut niveau. Et ça, c'est quelque chose qui était quasiment inimaginable... je dirais dans les années 2000. Parce qu'on n'aurait pas eu d'interlocuteurs. Enfin, les gens chez nous n'auraient pas trouvé de personnes côté DRIRE, côté ministère de l'environnement qui auraient été capables de soutenir des débats là-dessus. Ça a complètement changé à partir de 2005, 2006. Là, on a eu des gens qui argumentaient. Enfin, y a eu des débats très sérieux sur ce sujet là ».¹¹

⁹ La DRIRE (Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement) a été jusqu'en 2003 la seule autorité compétente en matière de risque industriel. Elle est devenue en 2010 la DREAL (Direction Régionale à l'Environnement, à l'Aménagement et au Logement) ce qui n'a pas été sans susciter les inquiétudes des industriels qui ont vu disparaître le mot « industrie ».

¹⁰ C'est ce que soulignent W. Grant, W. Paterson et C. Whitson dans leur travail sur l'industrie chimique en Grande-Bretagne et dans l'ancienne Allemagne de l'ouest : « les relations de pouvoir et de dépendance favorisent l'industrie chimique. Les ressources informatives constituent la monnaie clef dans la communauté de PP de l'industrie chimique et la plupart des infos importantes sont détenues par les firmes industrielles ». GRANT Wyn, PATERSON William et WHITSON Colin, *Government and the Chemical Industry: a comparative study of Britain and West Germany*, Clarendon Press., Oxford, 1988, p. 45.

¹¹ Entretien dirigeant industriel 1 – 6 mars 2012

Comme le souligne cet extrait, l'évolution de la réglementation est aussi l'occasion pour les services de l'Etat de monter en compétences. La qualité de l'expertise industrielle est d'ailleurs reconnue par ces derniers qui associent régulièrement les industriels à l'élaboration des textes et à leur application. La réglementation sur les risques industriels conditionne donc la participation des industriels à la gestion des risques à deux niveaux. Elle impose tout d'abord des relations contraintes dans le cadre du protocole de contrôle des ICPE. Elle est ensuite un formidable accélérateur en termes d'expertise technique et scientifique, permettant aux industriels de s'imposer comme des acteurs incontournables. C'est donc avant tout à travers le prisme de leur relation privilégiée avec les services de l'Etat que les milieux industriels envisagent leur participation à la prévention des risques, résumée ici à la sécurité industrielle. Il ne s'agit pas pour autant de réduire le rôle des industriels à ce seul aspect, même s'il reste central. Les industriels de la Vallée de la chimie ont appris à composer avec l'arrivée de nouveaux acteurs sur la scène du risque, créant ainsi un système de relations complexe que la loi Bachelot a permis d'institutionnaliser. Mais avant de nous pencher plus précisément sur cette question, il convient de nous arrêter sur les organisations qui constituent les « milieux industriels ».

b) Des milieux industriels entre concurrence et discipline

Il faut d'emblée rompre avec l'illusion d'une unité du monde industriel de la chimie : c'est un univers fragmenté, composé d'une variété d'acteurs porteurs d'intérêts, de ressources et de stratégies souvent divergents. Nous pouvons distinguer deux grands types d'organisations, elles-mêmes très diverses : les entreprises et les organisations patronales.

Les entreprises de la Vallée de la chimie sont le reflet d'un secteur industriel varié. La majorité d'entre-elles sont des PME/ETI¹² dont le rayonnement est généralement régional. Leurs activités appuient celles des grands groupes, moins nombreux, qui sont positionnés sur des marchés internationaux à très forte valeur ajoutée. La fragmentation de ce tissu industriel est en grande partie le résultat des processus de recomposition des entreprises, confrontées aux évolutions structurelles de la chimie (crise économique, concurrence des pays émergents, rareté des ressources). Ainsi, la plupart des PME/ETI sont issus de la cession d'activités des grands groupes qui préfèrent se recentrer sur des secteurs très spécifiques et à forte teneur technologique. Ces processus sont loin d'être nouveaux : les grandes entreprises actuelles sont elles aussi nées de la division des grandes entreprises des années 1980 et 1990 (Rhône-Poulenc, Elf-Atochem). Sur le plan de la sécurité, si les grandes entreprises sont celles qui génèrent les risques les plus graves, ce sont celles aussi qui sont les mieux armées pour y répondre, les plus petites structures ne disposant pas forcément de ressources suffisantes.

Quant à la représentation professionnelle, elle est essentiellement assurée par l'Union des Industries Chimiques Rhône-Alpes, structure régionale et autonome de l'UIC, principale organisation patronale du secteur de la chimie. D'autres syndicats, régionaux et nationaux, existent cependant au côté de l'UIC : on dénombre une vingtaine de syndicats spécialisés ainsi que des fédérations associées soit par les conventions collectives, soit par la proximité économique. Les UIC régionales sont par conséquent loin d'être les seules interlocutrices des

¹² Petite et Moyenne Entreprise/Etablissement de Taille Intermédiaire

entreprises qui souvent adhérentes à plusieurs syndicats¹³. Sur le territoire de la Vallée de la chimie, on retrouve cette même idée d'emboîtement. L'UIC Rhône-Alpes réunit en effet plusieurs associations professionnelles qui regroupent elles-mêmes différents acteurs du monde de la chimie : entreprises, instituts de formation, centre de recherche. Certains de ces organismes, parfois antérieurs à l'UIC Rhône-Alpes, ont été créés pour répondre à des enjeux particuliers et sont souvent interprofessionnels. Toutes ces associations entretiennent des liens étroits que ce soit par leur domaine d'activité ou leurs adhérents. Mais cette proximité n'efface pas les jeux de concurrence qui pèsent sur la représentation patronale. La démultiplication des instances patronales est en effet révélatrice de deux tensions principales. L'une est une tension sectorielle. Les différents sous-secteurs n'ont pas forcément des intérêts convergents ou sont parfois plus proches d'autres secteurs industriels (métallurgie, pétrochimie). La seconde tension concerne la taille des entreprises. La distinction entre grands groupes d'une part, et PME/ETI d'autre part joue aussi sur les formes de représentation, notamment au sein de l'UIC. Pour les grandes entreprises qui financent en grande partie l'organisation patronale, ses activités ne doivent pas être exclusivement tournées vers une catégorie particulière d'industriels comme le souligne ce dirigeant d'une grande entreprise :

« Les questions délicates sont après, la façon dont chacun voudrait tirer bénéfice de l'organisation professionnelle. Un grand groupe a des services de sécurité, des procédés, des services juridiques. C'est moins vrai dans les petites entreprises. Moins dans les ETI [*Entreprise de Taille Intermédiaire*] parce que les entreprises de taille intermédiaire sont un peu calquée sur le même modèle que nous. Par contre, les petites entreprises verraient bien l'UIC avoir une action de conseil permanent et on dit : « ben, à un moment donné, si on embauche des conseillers à l'UIC pour conseiller des entreprises, il faudrait que l'UIC en fasse... ». Enfin, ça peut pas marcher que sur les cotisations des cotisants »¹⁴.

Ce débat révèle en réalité une représentativité mouvante de l'organisation qui hésite entre une représentation du plus grand nombre (autrement dit les PME-TPE qui constituent la majorité des adhérents à l'UIC Rhône-Alpes) et une représentation des plus gros contributeurs qui sont très autonomes. De fait, grâce aux ressources économiques, juridiques et réglementaires dont elles disposent, les grandes entreprises peuvent défendre de manière individuelle leurs propres intérêts, notamment dans le cadre de l'élaboration des plans de prévention. Elles apparaissent dès lors comme les interlocuteurs directs des élus et des services de l'Etat avec lesquels elles peuvent rentrer dans des jeux de négociation au cas par cas sans forcément suivre une ligne défendue par l'organisation patronale. Cette dernière reste, quant à elle, dans une logique de service à la demande.

Le monde industriel est un monde hétérogène traversé par des clivages qui ont des conséquences sur le rôle des différents acteurs qui le composent dans la gestion des risques. Alors que les grandes entreprises s'affranchissent en partie des organisations patronales, ces dernières effectuent un travail de représentation qui emporte à la fois des enjeux externes de positionnement et de défense du secteur, et en même temps des enjeux internes de légitimité organisationnelle. Il faut cependant souligner que ces dissensions restent confinées : dans l'espace public, les milieux industriels font preuve d'une forte cohésion qui gomme ces aspérités. Ils apparaissent d'ailleurs aux yeux de leurs partenaires comme un vaste ensemble homogène. Néanmoins, leur implication dans le processus réglementaire tout comme dans les

¹³ Cf. WOLL Cornelia, « La réforme du Medef : chronique des difficultés de l'action collective patronale », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 2, p. 255. Sur la chambre de commerce et d'industrie de Lyon, voir Bernard JOUVE, « Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon », *Sociologie du Travail*, vol. 44, n° 4, 2002, p. 521-540.

¹⁴ Entretien dirigeant industriel 2 – 5 octobre 2012

dispositifs d'action qui ont émergé parallèlement est à analyser au regard de ces enjeux internes à la profession.

II. Des relations publiques multifformes et stratégiques

Alors que la mise en place des plans de prévention cristallise les tensions entre les parties prenantes, notamment sur la question du financement des mesures foncières et d'urbanisme, des projets sont initiés par les collectivités soucieuses d'accompagner les populations riveraines dans le processus réglementaire. Ces projets, variés dans leur forme (forum sur la sécurité industrielle, centre de ressource, matériel d'information), visent bien sûr à rendre acceptables des mesures coûteuses. Mais ils sont surtout intéressants pour l'organisation qu'ils induisent puisque des comités de pilotage et des groupes de travail ont été créés pour assurer leur mise en place. C'est ainsi que sont nés de nouveaux espaces d'échanges pour les acteurs du risques (cf. tableau). Les milieux industriels n'ont pas hésité à s'y investir ce qui les a conduits à renouveler leur rapport avec les élus locaux (a). Néanmoins, leur implication observée dans ces espaces n'est pas neutre : il s'agit en effet pour eux de contrôler de nouvelles ressources (b).

a) L'apprentissage de nouveaux modes d'actions

Comme on l'a constaté précédemment, la législation a dessiné les contours d'une gestion des risques dominée par le duo Etat/industriels. Cependant, sous le coup de la montée en puissance de revendications liées à la protection de l'environnement et du cadre de vie et d'un intérêt croissant des élus pour la question du risque, les industriels ont progressivement développé et diversifié leurs relations extérieures. Ce mouvement d'ouverture que l'on peut faire remonter au début des années 1980 s'est d'abord concrétisé à travers des relations bilatérales avec les responsables politiques et une implication plus active dans la vie de la commune (participation aux réunions publiques, mécénat d'entreprise). Les milieux industriels, percevant les enjeux d'une meilleure information des populations pour le bon déroulement de leurs activités, développent alors des stratégies de communication davantage tournées vers l'extérieur. Cet agent territorial nous explique d'ailleurs qu'il ne s'agit pas là d'une activité évidente :

« L'exemple que je prends, c'est quand je travaillais avec la responsable de la com à la raffinerie qui a changé de poste en 2000-2003. Au début, je lui disais : « mais on a besoin de savoir ce qu'il se passe quand il y a un problème, etc., donc comment en termes de com, vous pouvez le faire savoir ? Faites peut-être aussi régulièrement, dès qu'il y a un problème, des petites messages média, etc. voilà ». Et elle m'a dit : « mais euh...il faut que je vois ça ici mais aussi au niveau de la holding parce que ce que vous me demandez...enfin, moi je suis là pour faire de la communication en interne ». Le poste « com » était vraiment vu pour faire de la communication en interne et pas du tout en externe.

Ils n'ont pas de poste, de mission... ?

Alors à l'époque, en 2002, ils avaient pas du tout de poste sur la communication externe. Donc ça a beaucoup changé depuis parce que maintenant, celle qui est responsable de la com est au contraire sur la com externe aussi. Enfin, c'est pour donner la mesure de l'état...Donc effectivement, quand je lui demandais de faire des trucs pour la presse, des

choses comme ça, de faire visiter aux habitants la raffinerie, c'était très nouveau pour eux »¹⁵.

Une meilleure acceptabilité des activités chimiques est évidemment l'un des objectifs affichés des actions de communications même si des enjeux internes de valorisation des activités de l'usine au sein du groupe industriel peuvent expliquer ce type d'engagement. Ces actions témoignent surtout d'une intégration progressive des élus locaux dans l'univers des relations publiques des milieux industriels. A cet égard, la loi de 2003 a acté ce mouvement d'ouverture en institutionnalisant le rôle joué par les collectivités qui sont devenues des parties prenantes à part entière de la gestion des risques¹⁶. Celles-ci, sans forcément jouer à jeu égal avec les industriels ou bien les services de l'Etat étant donné la distorsion des ressources techniques, sont donc devenues des interlocutrices de premier plan :

« Oui, ce qui a changé quand même pour les collectivités, c'est qu'avant, y avait l'industriel d'un côté et la DREAL de l'autre. Ils se parlaient (*rires*). Dans le meilleur des cas. Bon on va dire qu'ils avaient des relations. Les collectivités complètement hors-jeu dans ce dialogue là toute façon. Et là, de fait, la nouvelle loi, elle a introduit la collectivité dans ce jeu à deux. Maintenant, c'est un jeu à trois. C'est pas toujours très bien compris ou très bien pris par l'Etat, même encore maintenant, même dans le Rhône où effectivement, desfois, les services de l'Etat ne comprennent pas pourquoi les maires ont posé une question. Voilà. Sachant qu'effectivement, avant, les obligations du maire en matière de gestion des risques étaient nulles, ou quasi. Hormis le fait de relayer de l'info et puis ça s'arrêtait là quoi. Tandis que là, ben la loi, elle introduit les collectivités comme étant une partie prenante du PPRT »¹⁷

Ce « *jeu à trois* », comme le nomme cet agent d'une collectivité, a conduit les milieux industriels à repenser leur position et leur rôle dans la gestion des risques. Les relations avec les collectivités se sont notamment complexifiées puisqu'il leur a fallu composer avec des intérêts ayant acquis une nouvelle légitimité. Dans cette perspective, les projets mis en place par les collectivités leur ont permis d'élargir leurs modes d'action dans l'espace public.

Ces projets sont organisés par des comités de pilotage ou des groupes de travail réunissant des acteurs d'horizons divers : élus et agents des collectivités, représentants des services de l'Etat, associations, représentants du monde industriel, organismes de recherche et de formation. Les thèmes de ces projets – harmoniser la présence industrielle dans les villes, promouvoir l'information et la concertation des riverains – ne présentent pas d'enjeux majeurs au regard des intérêts portés par ces acteurs. Les entreprises ainsi que les organisations patronales comme l'UIC participent activement à ces différents groupes. Pleinement légitimes aux yeux des autres membres, les milieux industriels se positionnent ainsi sur les projets qui sont menés autour de la sécurité industrielle, et son corollaire, les activités industrielles. La présence des industriels dans ces dispositifs apparaît stratégique : cultiver les échanges institutionnels, d'autant plus dans un contexte délicat, permet de garantir un cadre institutionnel et un climat

¹⁵ Entretien agent de collectivité 1 – 20 janvier 2012

¹⁶ Dans les années 1990, il existait néanmoins déjà des jeux de négociation/concertation avec les élus locaux sur les règles d'urbanisme mais dans un cadre largement informel. Un fonctionnaire de la DREAL nous explique ainsi que les cartographies du risque n'étaient pas forcément le résultat de modélisations totalement neutres : « *il y avait une sorte...pas partout bien sûr, mais quelques fois, il y avait une négociation. Il suffit de regarder le découpage des zones. Voilà. Desfois, y a des trucs bizarres. Donc on peut imaginer...bon la rose des vents certes, prioritairement elle est là, mais elle peut-être là aussi un jour. On devrait trouver plus de cercles que de patatoïdes. On trouvait beaucoup de patatoïdes. Alors que les patatoïdes, ça va être difficile de les expliquer avec des modélisations* » (Entretien ingénieur DREAL 1 – 18 janvier 2012)

¹⁷ Entretien agent de collectivité 1 – 20 janvier 2012

politique favorables au bon déroulement des activités économiques. La « *bonne entente* »¹⁸ observée entre représentants industriels et élus assure une certaine stabilité de l'environnement extérieur. Mais si les entreprises ont besoin d'un environnement politique favorable pour mener à bien leurs activités, l'inverse est également vrai : les communes, malgré les contraintes de sécurité, ont besoin des industries pour penser leur développement social, économique et urbain. Ce rapprochement s'explique également par un mouvement plus large d'ouverture de l'action publique aux acteurs issus des milieux économiques¹⁹. A cet égard, la participation des milieux industriels, est souhaitée, recherchée par les élus. Cette participation, qui se fait d'ailleurs au détriment d'autres acteurs du monde de l'entreprise comme les syndicats de salariés, est valorisée comme un gage d'une « bonne gouvernance », apportant sérieux et crédibilité aux projets engagés par les collectivités. Les entreprises tout comme les organisations patronales se sont imposées sans difficultés, apparaissant comme les représentants naturels du secteur de la chimie. Forts de cette autorité, ils profitent des espaces d'échanges pour déployer des stratégies d'influence.

b) Contrôler et orienter

En premier lieu, cultiver cette intégration dans l'espace local permet aux acteurs du monde industriel de garder un contrôle sur tout ce qui touche aux activités du secteur de la chimie, à commencer bien sûr par la sécurité. Veiller à ce qui va être dit, c'est veiller à l'image de l'industrie chimique à laquelle les industriels et leurs représentants patronaux sont extrêmement attentifs. C'est effectivement la préoccupation première des milieux industriels qui se montrent prudents quand il s'agit d'aborder des thèmes qualifiés de « sensibles » et qui pourraient freiner l'acceptabilité des industries chimiques. C'est le cas par exemple de la santé au travail ou des risques professionnels :

(COPIL Forum - Pierre-Bénite, 06/06/2011)

La conversation porte sur l'impact possible des activités industrielles sur la santé des travailleurs et des riverains.

(UIC) : « Je vous mets en garde, c'est super polémique, on risque le retrait des industriels ».

(Élu Pierre-Bénite) : « Il faut aider à penser, à réfléchir en dehors des médias, de la polémique. Ca vaut le coup de le tenter aussi, c'est trop important ».

(Élu Saint-Fons) : « Ca peut faire mal mais il faut voir comment on se l'approprie ».

(UIC) : « Je ne dis pas qu'il faut pas en parler mais il faut justement faire attention aux débats parlementaires, européens, etc. ».

(Élu Saint-Fons) : « On ne peut pas passer à côté de se l'approprier. Il faut être le plus coopératif. Je n'ai pas dit consensuel, on est assez grand ».²⁰

Cet échange montre l'importance pour les milieux industriels de contrôler, voire de verrouiller certains sujets, ici la santé. Les débats qui ont entouré la première édition du forum « Ville et industrie durables » de Pierre-Bénite vont dans le même sens. Parmi les propositions de table ronde, certaines concernaient le rôle du facteur humain dans la gestion de la sécurité ou bien

¹⁸ Pierre-Paul ZALIO, « Territoires et activités économiques. Une approche par la sociologie des entrepreneurs », *Genèses*, vol. 3, n° 56, 2004, p. 4-27.

¹⁹ Cf. HEALY Aisling, « Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XXème siècle) ». Thèse de doctorat de science politique, Université Lyon II, 2007.

²⁰ Carnet d'observation – COPIL Pierre-Bénite – réunion 6 juin 2011.

encore la gestion de crise en cas d'accidents. Défendues par les élus des communes, ces propositions ont suscité la réprobation des représentants industriels pour qui la question de la sécurité est toujours abordée sous un angle « négatif » (la crise). Si la question de l'image de l'industrie est encore mise en avant, des raisons plus profondes semblent justifier ces prises de position. Des thèmes comme l'aménagement, l'urbanisme et les transports permettent de situer le forum dans la sphère publique et de renvoyer les enjeux soulevés auprès des responsables politiques. Il en est de même lorsqu'il s'agit d'aborder la délicate question du facteur humain dans la gestion de la sécurité qui, elle, renvoie directement aux relations entre dirigeants et salariés. La démarcation entre l'enceinte de l'usine et l'extérieur est donc encore jalousement protégée.

L'influence des industriels sur les débats et *in fine* sur les choix effectués est assez nette et ne se limite pas au seul COPIL de Pierre-Bénite : on observe le même activisme autour de la création du centre de ressource de Saint-Fons où l'UIC veillera à ce que le thème de l'énergie, plus valorisant, soit bien pris en compte. La fonction de surveillance est donc primordiale et s'apparente à une forme de lobbying : l'ouverture à ces dispositifs locaux apparaît comme un moyen de contrôler ce qui peut être rendu public et ce qui doit demeurer privé. Plus précisément encore, les industriels participent ainsi à définir les termes des débats et peuvent alors les structurer selon leurs intérêts. Leur implication a aussi pour objectif de transformer des intérêts particuliers en une cause commune qui sera défendue par la suite par une multitude de partenaires, à commencer par les représentants politiques dans d'autres lieux et d'autres moments autrement plus clivés. L'espace réglementaire n'est en effet pas complètement dissociable de ces dispositifs dans la mesure où ils exercent une forte influence les uns sur les autres. La circulation des personnes et donc des informations, la proximité des débats, l'ancrage géographique et temporel commun font que la compréhension du fonctionnement de chacun de ces espaces ne peut être complète sans la prise en compte des relations qu'ils entretiennent. La vivacité des enjeux du processus PPRT est telle que ces dispositifs ne s'en affranchissent pas réellement et nombreuses sont les discussions liées à cette actualité. L'investissement de ces dispositifs locaux par les industriels ne se limite donc pas à un simple travail de veille et de contrôle : il leur permet par ailleurs de se créer des « alliés ». A cet égard, les ressources matérielles, techniques et scientifiques que peuvent apporter les représentants industriels apparaissent également décisives. L'accès à l'expertise des entreprises en particulier est un enjeu crucial pour les collectivités. Crucial tout d'abord pour prendre la mesure des évolutions du secteur de la chimie et adapter en conséquence les politiques locales mais aussi pour rendre crédibles les positions politiques. Les représentants industriels n'hésitent d'ailleurs pas à partager leurs connaissances pour s'assurer sur des dossiers ponctuels le soutien d'élus locaux qui acceptent cet échange où ils sont tout aussi gagnants. Dans un contexte tendu, ces espaces d'échange offrent un canal de lobbying pour les industriels qui peuvent entrer dans des stratégies de coalition avec les élus locaux.

Tableau 1: espaces et acteurs des politiques du risque dans l'agglomération lyonnaise

	Espaces réglementaires (élaboration des PPRT)			Groupes de travail – SPIRAL ²¹	Espaces des projets (accompagnement des PPRT)		
	Réunions POA (Personnes et Organismes Associés)	Groupes de travail Etat/collectivités suivi du PPRT	Comités Locaux d'Information et de Communication		COPIL suivi des PPRT – Grand Lyon	COPIL Forum Pierre-Bénite	COPIL Centre de ressources Saint-Fons
Entreprises	x	x	x	x		x	x
Organisations patronales						x	x
Communes Vallée de la chimie	x	x	x	x	x	x	x
Communauté urbaine	x	x		x	x	x	x
Services de l'Etat	x	x	x	x		x	x
Riverains et associations de riverains			x				
Salariés et organisations de salariés			x				
Organismes associés divers	x (ex. : Chambre de Commerce)		x (ex. : associations régionales ou nationales de défense de l'environnement)	x (ex. OPAC)		x (ex. : Ineris, ICSI ²²)	x (ex. : Agence de l'eau)

²¹ Le Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles et des Risques dans l'Agglomération Lyonnaise est un SPPPI créé en 1990. Il s'agit d'une structure collégiale « sans murs et sans budget » de concertation et de proposition d'action qui réunit l'administration locale, les élus, les représentants de l'industrie et les associations. Le SPIRAL est présidé par un élu et sa gestion administrative est assurée par la DREAL.

²² Institut pour la Culture de la Sécurité Industrielle

III. *Le collectif comme ressource d'action publique*

La participation des milieux industriels dans des dispositifs *ad hoc* au processus réglementaire leur permet de contrôler et d'influencer les projets mis en place et *a fortiori*, la gestion des risques sur le territoire de la Vallée de la chimie. Elle ne se réduit pourtant pas à une simple activité de lobbying. Ces espaces d'échanges, très consensuels, constituent en effet une sorte d'échappatoire collective: ils permettent aux élus, aux services de l'Etat, aux industriels de dessiner un terrain d'entente sur les questions de sécurité industrielle et contribuent ainsi à façonner un collectif d'acteurs soudés par une vision industrialiste de la Vallée de la chimie (a). Les milieux industriels participent d'ailleurs activement à ce travail idéologique de définition du développement territorial fondé sur les activités industrielles. Ils tiennent ainsi une place centrale au sein de ce collectif dont on essaiera de mettre en lumière les principales caractéristiques (b).

a) *Une échappatoire collective*

Ces différents comités de pilotages et groupes de travail fonctionnent comme des lieux de sociabilisation: en passant d'une scène à l'autre, les acteurs sont conduits à se côtoyer quotidiennement, à faire circuler des informations, à échanger des ressources, etc. De fait, ils se retrouvent dans des situations de forte interdépendance où le collectif est nécessaire pour avoir une connaissance précise des problèmes et *a fortiori* pour affirmer ses positions et défendre ses intérêts. Il est d'ailleurs très intéressant de noter la part importante des discussions consacrée à souligner « *le travail en commun* », « *le quelque chose qui se construit* » ou encore « *la capacité d'échange* ». De même, chaque début de désaccord est vite évacué au nom justement de cette idée de valeurs partagées qui ne sauraient permettre le moindre conflit. Ces espaces collégiaux tiennent lieu en quelque sorte d'échappatoire collectif: ils permettent l'émergence d'un groupe d'acteurs soudés autour de principes communs mais qui ne nient pas l'existence *par ailleurs* de conflits d'intérêts. Dans cette même logique, la multiplication des groupes de travail et comités de pilotage n'est absolument pas considérée comme problématique. Il semble au contraire nécessaire pour les acteurs concernés de conserver des espaces multiples et ce pour deux raisons. De manière pragmatique tout d'abord, les différents objectifs qui sous-tendent ces lieux de discussion interdisent d'office une quelconque mutualisation. Ensuite, la multiplicité a une fonction essentielle dans la construction des relations entre les acteurs. La fréquence des réunions et le travail que celles-ci engendrent (préparation, gestion administrative, comptes-rendus, contacts...) contribuent à créer un quotidien entre les acteurs et permet de consolider leurs liens.

Un autre aspect est également à prendre en compte pour comprendre la stabilisation et la routinisation d'un tel collectif. Les membres de ces dispositifs partagent en effet un intérêt commun: la présence de l'industrie est synonyme de bénéfices à la fois pour les industriels mais aussi pour les responsables politiques ne serait-ce qu'en termes d'emplois ou de ressources fiscales. Les coûts directs et indirects d'une possible désindustrialisation étant colossaux et d'ailleurs déjà éprouvés à travers les différentes restructurations qu'ont connues les usines lyonnaises, l'idée de conserver l'industrie sur le territoire de la Vallée de la chimie ne fait pas débat, bien au contraire, et contribue à souder ces acteurs entre eux. L'adhésion à des représentations communes facilite à l'évidence les échanges et les déclarations tranchées ne sont pas admises. Aussi ne voit-on pas d'élus réclamer le départ des industries ou

d'industriel menacer de quitter le territoire. Ce type de discours, jugé intempestif, reste donc marginal. Cette communauté d'esprit résulte d'un travail idéologique mené par les industriels et permis justement par ces espaces d'échange consensuels. Par leur présence systématique et leur participation active aux débats, ils imposent l'idée selon laquelle la présence de l'industrie chimique satisfait les intérêts de tous les acteurs du territoire et qu'il est nécessaire, partant de là, de soutenir ces activités. Les allocutions d'ouverture lors des forums de Pierre-Bénite en sont une bonne illustration :

(Forum Pierre-Bénite – 21 avril 2011)

Nous sommes à la première édition du forum en 2011. Le maire de Pierre-Bénite termine son allocution d'ouverture par ces quelques phrases : « *On a besoin de la chimie pour créer le développement durable. On a besoin de nos industries malgré les risques, malgré les exigences de sécurité : il ne faut pas reléguer les problèmes plus loin* ». Il ajoute plus loin qu' « *il ne faut pas opposer le risque et le développement urbain* » tout comme « *il ne faut pas opposer le développement urbain et le développement économique* ».

Son allocution terminée, il laisse directement la parole au président de la CCI de Lyon qui rappelle que le secteur de la chimie est une priorité stratégique et qu' « *il faut mettre en valeur les savoir-faire et les innovations* ». Il rappelle ensuite l'importance du secteur pour la région Rhône-Alpes (nombres d'emplois directs et indirects, nombre d'établissements industriels, nombre de secteurs apparentés, etc.). Le directeur de l'UIC Rhône-Alpes ajoute ensuite quelques mots pour souligner « *sa fierté et son enthousiasme* ». Il ajoute enfin : « *il faut sanctuariser notre industrie où elle est, être compétitif en garantissant un haut niveau HQE (Hygiène-Qualité-Environnement)* ».²³

Au-delà des stratégies de communication, ce type de discours est surtout intéressant dans la mesure où il est assimilé et repris par les élus locaux. L'industrie chimique reste en effet un secteur industriel performant qui, hormis les ressources qu'il fournit en termes d'emploi ou de revenus financiers, structure un tissu industriel dense de PME/ETI dans d'autres secteurs économiques. Il génère également une activité importante en matière de recherche et développement avec la présence de pôles de compétitivité et de centres de formation en grande partie financés par les industriels de la chimie. La volonté partagée de conserver le caractère industriel de la Vallée de la chimie constitue par conséquent la base d'un compromis entre les milieux industriels et leurs partenaires, notamment les élus locaux. Ce compromis permet non seulement de définir de manière collective les orientations de la gestion des risques mais il permet également à ces acteurs d'investir d'autres champs de l'action publique. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les politiques du développement économique local où l'on constate une évolution, qui, si elle n'est pas radicale n'en est pas moins frappante, des positions tenues par les élus et les agents des collectivités. La preuve en est la mission territoriale mise en place par la communauté urbaine de Lyon dans le but d'avoir une approche du territoire qui soit globale et non cantonnée à la seule question du risque. Ce projet, de nature avant tout économique, possède une dimension industrielle forte et assumée. Mais en revenant sur la genèse de ce projet, nous pouvons saisir très concrètement l'emprise des industriels qui ont su transformer un projet initial postulant le déclin et la disparition de l'industrie en un projet revalorisant au contraire sa place au cœur du territoire sud-lyonnais. Ce dirigeant d'une entreprise lyonnaise revient sur les premières rencontres entre les industriels de la Vallée de la chimie et les responsables du projet au sein de la communauté urbaine :

« Ben la vision, c'est que je peux vous assurer, les premières réunions auxquelles j'ai participé avec le Grand Lyon furent un choc quand on nous a dit : « de toute façon, vous

²³ Carnet d'observation – Forum de Pierre-Bénite – 21 avril 2011

dans 20 ans, vous serez pas là. Ici, ce sera des jardins publics ». Première réunion du projet directeur de la Vallée de la chimie (...). Et on a beaucoup travaillé ensemble en disant : « ben ok, dans 20 ans, dans 30 ans, on est plus là ». C'est quoi votre projet ? « Ah ben notre projet- c'est ce qu'on nous a sorti- c'est les panneaux solaires, c'est le traitement de l'eau, c'est le green tech ». Oui, d'accord. « Le traitement de l'eau, vous le faites comment ? ». A partir de quoi ? Parce que dire, faire du traitement de l'eau, c'est bien mais ceux qui fabriquent les matières premières qui servent à traiter l'eau, c'est nous. Les premiers à être contributeurs actifs sur la dépollution, c'est l'industrie chimique ! Vos panneaux solaires, sans le silicium tel qu'on le fabrique, il sera pas là. Et donc à la fin, tous les élus se sont dit : « il faut qu'on ait une industrie de la chimie encore plus forte dans le futur pour qu'on puisse s'appuyer dessus, pour qu'on puisse développer la région, pour que la région soit encore plus riche ». Voilà et on est parti là-dessus »²⁴.

Ce projet dispose d'une organisation propre mais est régulièrement débattu dans les espaces consacrés au risque. En parvenant ainsi à sortir du seul champ de la sécurité industrielle, les industriels font valoir d'autres types de compétences, en l'occurrence des compétences technico-économiques²⁵. La porosité entre les différents projets et la proximité de ceux qui les portent induit un décloisonnement des problématiques dont profitent les représentants industriels pour jouer sur plusieurs fronts.

b) Formes et enjeux du collectif

Sous l'effet de deux processus distincts, la politique du risque industriel à l'échelle de l'agglomération lyonnaise a vu émerger un groupe restreint d'acteurs partageant une même vision du développement de la Vallée de la chimie. Le premier correspond à la mise en place difficile de la réglementation issue de la loi Risques de 2003. Malgré des points de tension importants, ce processus a d'une part institutionnalisé l'ouverture de la gestion des risques à une variété d'acteurs (industriels, Etat, collectivités en premier lieu mais aussi associations, chambres de commerce, etc.) et d'autre part intensifié les relations entre ces acteurs (réunions bilatérales, réunions de concertation, groupes de travail d'accompagnement, etc.). Nous avons volontairement laissé de côté cet aspect réglementaire pour nous concentrer ici sur le second processus. La multiplication de projets municipaux a créé de nouveaux espaces d'échange dans lesquels les milieux industriels se révèlent être très actifs. L'émergence de ces espaces a tout d'abord renouvelé les modes d'action de ces derniers dans la gestion comme nous l'avons démontré précédemment. Elle a permis également, et c'est ce qui nous intéresse ici, de façonner un collectif²⁶ d'acteurs pourtant pris dans des luttes d'intérêts.

Nous n'avons pas affaire à un réseau au sens où l'entend P. Le Galès (Le Galès, 1994). Même si l'on est face à « *des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient,*

²⁴ Entretien dirigeant industriel 2 – 5 octobre 2012

²⁵ Aisling Healy étudie comment ces compétences économiques sont transformées en compétences politiques : « *L'incertitude entourant désormais le développement économique et l'emploi semble en effet remettre en cause les capacités des experts économiques reconnus dans l'univers scientifique et technique à planifier nationalement l'économie, au profit d'acteurs considérés comme davantage aux prises avec les fluctuations du marché économique et davantage confrontés aux spécificités du territoire sur lequel ils exercent leurs activités professionnelles* ». HEALY Aisling, « Représentants économiques et action publique locale ; des modes d'engagement différenciés ? La participation des patronats Lyonnais aux politiques économiques, d'emploi et de formation, communication au congrès de Grenoble de l'Association française de science politique, 2009, p. 13

²⁶ On n'ignore pas les aspects historique de la constitution de ce collectif. La mise en place du SPIRAL en 1990 a largement contribué à asseoir des pratiques d'échanges et de collaboration entre les différents acteurs du risque. Les années 2000 constituent surtout un renforcement et une stabilisation de ce collectif.

échanges des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts »²⁷, ces dernières entretiennent des relations de pouvoir fortement asymétriques. Il se dégage en effet une hiérarchie puissante même si informelle. Alors que l'Etat, les entreprises et les collectivités territoriales constituent le cœur de ce collectif autour duquel gravitent d'autres organisations intéressées à des degrés divers par la question du risque, on remarque une nette domination des représentants industriels. Cette domination, on l'a vu, est visible dans les débats et les décisions prises : les choix effectués concordent le plus souvent avec les souhaits des industriels. La constitution des groupes de travail et comités de pilotage en est un autre exemple. Si la participation de mondes professionnels variés laisse apparaître au premier abord une certaine ouverture, il n'en reste pas moins qu'il existe des formes de sélection fortes et maîtrisées par les représentants industriels. La question de l'intégration des salariés ou des centrales syndicales est un exemple particulièrement frappant. La présence des dirigeants interdit en effet, soit par un mécanisme de rejet, soit par un mécanisme d'auto-exclusion, celle des salariés ce qui ne soulève par ailleurs peu ou pas d'objections. Dans les débats, les salariés sont, au même titre que les riverains, considérés non comme des acteurs mais plutôt comme des destinataires des politiques du risque. L'observation des éditions du forum de Pierre-Bénite conforte cette vision :

(Forum de Pierre-Bénite – 21 mars 2013)

Nous sommes à l'atelier 4 du forum 2013, atelier consacré à la problématique de l'implantation des usines à risque en milieu urbain. Après diverses présentations assurées essentiellement par des représentants industriels (CCI, UIC), un ancien salarié de la chimie et membre d'un CHSCT prend la parole. Il trouve dommage que les organisations de salariés n'aient pas été mentionnées parmi les organisations partenaires. Le représentant de l'UIC nationale répond immédiatement : dans le cadre du forum et donc d'une représentation de l'entreprise à « l'extérieur », salariés et dirigeants forment un tout. Les dirigeants représentant aussi bien le personnel qu'eux-mêmes. Est-il alors nécessaire de multiplier les organisations partenaires ?²⁸

Les représentants industriels n'hésitent donc pas à « recadrer » les objections qui restent malgré tout très rares du fait d'une présence très minoritaire des salariés, souvent inscrits à titre individuel. Le processus de fermeture est ici assez explicite : parce qu'ils sont déjà représentés par le biais de leurs dirigeants, la volonté de représentation des salariés devient illégitime. En d'autres termes, l'homogénéisation du monde de l'entreprise permet aux dirigeants de se positionner comme les seuls représentants de la chimie, aidés en cela par une absence totale de remise en cause de la part des autres partenaires²⁹.

Assiste-t-on alors à la naissance d'une communauté de politique publique si l'on suit la typologie établie par Rhodes et Marsh (Marsh, Rhodes, 1992) ? L'exclusion délibérée de certains groupes d'acteurs, la fréquence des interactions et l'échange de ressource, le compromis établi sur la valeur de l'industrie chimique sont autant d'éléments qui vont dans le sens que ces deux auteurs donnent d'une communauté de politique publique. Pourtant, cette approche ne paraît pas totalement satisfaisante. Elle lisse en effet les rapports de domination alors que ceux-ci sont primordiaux et cela même dans des espaces jugés consensuels. Surtout,

²⁷ LE GALES Patrick, THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de politiques publiques: débats autour de la notion des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 14

²⁸ Carnet d'observation - Forum de Pierre-Bénite – 21 mars 2013

²⁹ L'absence des salariés peut être nuancée par le fait que ces derniers peuvent entretenir des liens très étroits avec les municipalités, comme c'est le cas à Pierre-Bénite, mairie communiste. Mais là encore et malgré la proximité politique qui peut exister entre les centrales syndicales et l'équipe municipale, les salariés ne sont pas dans une logique d'autonomisation.

elle efface l'hétérogénéité des groupes constituant le collectif. En l'occurrence, nous sommes en présence de milieux industriels variés, en concurrence et dont l'organisation interne, si elle est hiérarchique, n'échappe pas à toute forme de conflit (Wilks, Wright, 1987). L'intégration des milieux industriels dans les politiques du risque nous pousse donc à réinterroger la façon dont acteurs privés et publics se coordonnent pour agir ensemble. Les services de l'Etat qui conservent le pouvoir de dire et faire la loi, les collectivités qui ont gagné en indépendance et les milieux industriels dont on a vu la position de force en sont les acteurs principaux³⁰. L'approche globale par les réseaux d'action publique a ceci d'intéressant qu'elle permet d'échapper à la dualité entre pluralisme et néo-corporatisme. Pourtant, qu'elle que soit le degré d'intégration considéré³¹, elle ne permet pas de rendre totalement compte des caractéristiques d'un « collectif du risque ». Ce collectif, aux contours flous et informels, s'est formé pour accompagner un processus réglementaire compliqué et incertain : les problèmes soulevés par l'élaboration des plans de prévention ont rendu nécessaire un mode de gouvernement des risques plus coopératif³² où chacun des protagonistes est amené à prendre en compte les priorités de ses partenaires. Mais ce mode coopératif permet justement aux milieux industriels d'orienter les politiques du risque pilotées par les collectivités locales, autrement dit, de transformer un intérêt particulier en un intérêt commun. En ce sens, le collectif est un outil précieux en termes de stratégie d'influence. Enfin, et c'est un point important, le collectif leur permet également d'abolir les frontières sectorielles et leur donne des ressources importantes pour investir des politiques locales autres que les seules politiques du risque.

Conclusion

Les risques industriels délimitent des espaces d'interaction distincts mettant aux prises les représentants du secteur de la chimie avec leurs partenaires locaux. L'observation de ces espaces permet de comprendre les multiples modes d'action des milieux industriels dans les politiques du risque au niveau local. Face à un mouvement d'ouverture qui a vu se légitimer de nouveaux acteurs du risque, ces milieux industriels ont dû sortir de leur relation exclusive avec les services de l'Etat pour apprendre à composer avec de nouveaux partenaires. Ce phénomène de « pluralisation » de la gestion des risques, en grande partie institué par les évolutions législatives, ne s'est pourtant pas accompagné d'une déstabilisation des milieux industriels. Ces derniers au contraire ont su profiter des nouveaux espaces d'échanges qui s'offraient à eux pour conforter leur position dominante : leurs compétences économiques et techniques font d'eux des interlocuteurs indispensables auprès des responsables politiques qui voient dans ces partenariats la garantie à la fois du succès mais aussi de la légitimité des projets qu'ils initient. Pourtant, cette implication ne va pas de soi étant donné le degré de

³⁰ On n'échappe pas d'ailleurs pas à une forme de triangulation des politiques du risque qui peut rappeler le « pouvoir triadique » établi par A. McFarland entre ce qu'il appelle les groupes contrepoids, les groupes producteurs et l'administration : MCFARLAND Andrew, « Interest groups and theories of power in America », *British Journal of Political Science*, 1987, n° 17, pp. 129-147.

³⁰ C'est une partie de la critique formulée par S. Wilks et M. Wright : WILKS Stephen, WRIGHT Maurice, *Comparative government-industry relations: Western Europe, the United States and Japan*, Clarendon Press., Oxford, 1987.

³¹ MARSH David, RHODES Rod, *Policy Communities in British Government*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

³² P. Haas pointe le rôle des incertitudes en montrant qu'il y a une « large place pour l'apprentissage réciproque et la recherche de solutions communes, surtout lorsque les problèmes en cause soulèvent des incertitudes techniques, que ce soit dans les domaines de la science, de l'environnement, de l'économie ou de la sécurité. HAAS Peter, « Introduction. Epistemic communities and international policy co-ordination », *International Organization*, 1992, n° 46, pp. 1-35.

fermeture encore important dont font preuve les représentants industriels. Leur présence dans l'espace public révèle donc des enjeux significatifs qui sont à la fois internes et externes. Il s'agit en effet d'une part, d'affirmer sa légitimité au sein d'un univers professionnel concurrentiel et d'autre part, de contrôler les politiques mises en place par les collectivités et les services de l'Etat. Mais cette position dominante va au-delà d'une stratégie d'influence. Les milieux industriels parviennent en effet à structurer un collectif souple d'acteurs du risque autour d'une même vision du territoire industriel. Ce collectif devient alors une nouvelle ressource : il leur permet, non seulement de s'assurer le soutien de nouveaux avocats de l'industrie chimique, mais aussi et surtout de conforter leur rôle dans d'autres champs de l'action publique. Parce qu'elle leur permet de s'affirmer comme de véritables entrepreneurs politiques, la participation des milieux industriels à la prévention des risques n'apparaît plus, par conséquent, comme une simple contrainte.

Bibliographie

- BONNAUD Laure et MARTINAIS Emmanuel, « Des usines à la campagne aux villes industrielles », *Développement durable et territoires*, 2005, coll. « Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable ».
- CHASKIEL P., « Syndicalisme et risques industriels. Avant et après la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse (septembre 2001) », *Sociologie du travail*, 2007, vol. 49, n° 2, pp. 180-194.
- GILBERT Claude, « Les risques collectifs : objet d'une rencontre problématique entre chercheurs et acteurs », *Sociologies pratiques*, 2008, vol. 1, n° 16, pp. 81-93.
- HAAS Peter, « Introduction. Epistemic communities and international policy co-ordination », *International Organization*, 1992, n° 46, pp. 1-35.
- HALPERN Charlotte, « Le transport aérien à l'épreuve de ses conflits : les effets de la transformation du rapport public-privé sur les formes d'élaboration et de légitimation des choix aéroportuaires nationaux en France et en Allemagne », *Politiques et management public*, 2007, vol. 25, n° 3, pp. 169-184.
- HEALY Aisling, « Représentants économiques et action publique locale ; des modes d'engagement différenciés ? La participation des patronats lyonnais aux politiques économiques, d'emploi et de formation, communication au congrès de Grenoble de l'Association française de science politique, 2009.
- HEALY Aisling, « Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XXème siècle) ». Thèse de doctorat de science politique, Université Lyon II, 2007.
- JOLY Hervé, « Les dirigeants des grandes entreprises industrielles françaises au 20e siècle », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2012, N° 114, n° 2, pp. 16-32.
- JOLY Hervé, « Les études sur le recrutement du patronat : une tentative de bilan critique », *Sociétés contemporaines*, 2007, n° 68, n° 4, pp. 133-154.
- JOUBE Bernard, « Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon », *Sociologie du Travail*, 2002, vol. 44, n° 4, pp. 521-540.
- LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, pp. 57-95.

- LE GALES Patrick, THATCHER Mark, *Les réseaux de politiques publiques: débats autour de la notion des policy networks*, L'Harmattan., Paris, 1995.
- LEMERCIER Claire, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la chambre de commerce de Paris, 1803-1853.*, Paris, La Découverte, coll. « L'espace de l'histoire », 2003, 408 p.
- LORRAIN Dominique, « Les entreprises et la production urbaine », *Entreprises et histoire*, 2002, n° 30, n° 3, pp. 5-6.
- LORRAIN Dominique, « Portrait d'entreprise », *Flux*, 2007, n° 68, n° 2, pp. 81-99.
- MARSH David, RHODES Rod, *Policy Communities in British Government*, Clarendon Press., Oxford, 1992.
- MAURINES Béatrice, « Processus de construction-transformation professionnelle. Le cas du syndicat patronal de la chimie Rhône-Alpes (1873-2000) », in Pierre Vernus (dir.), *Les organisations patronales. Une approche locale (XIX^e-XX^e siècles)*, *Cahiers du Centre Pierre Léon d'histoire économique et sociale*, Université Lyon II, 2002, 205 p.
- MCFARLAND Andrew, « Interest groups and theories of power in America », *British Journal of Political Science*, 1987, n° 17, pp. 129-147.
- OFFERLE Michel, « L'action collective patronale en France, 19^e-21^e siècles », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2012, N° 114, n° 2, pp. 82-97.
- OFFERLE Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, 2^eme édition, Paris, LGDJ / Montchrestien, 1998, 158 p.
- OFFERLE Michel, *Sociologie des organisations patronales*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2009, 124 p.
- POLLARD Julie, « Les groupes d'intérêt vus du local », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n° 4, pp. 681-705.
- RICHARD Gilles, « Patronat et politique », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2012, N° 114, n° 2, pp. 153-170.
- WOLL Cornelia, « La réforme du Medef : chronique des difficultés de l'action collective patronale », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 2, p. 255.
- ZALIO Pierre-Paul, « L'acteur économique et le projet urbain. », *L'Année sociologique*, 2008, vol. 58, n° 1, pp. 95-117.
- ZALIO Pierre-Paul, « L'entreprise, l'entrepreneur et les sociologues », *Entreprises et histoire*, 2004, vol. 35, p. 16.
- ZALIO Pierre-Paul, « Territoires et activités économiques. Une approche par la sociologie des entrepreneurs », *Genèses*, 2004, vol. 3, n° 56, pp. 4-27.