

Patrick Peretti-Watel

LE POUVOIR LOCAL À L'ÉPREUVE DE LA SOCIÉTÉ DU RISQUE

La « société du risque » décrite par Ulrich Beck et Anthony Giddens ne se résume pas à la prolifération de nouveaux risques dans notre existence quotidienne, ni à l'appropriation des risques existants par de nouveaux acteurs collectifs, prolifération et appropriation dont les « risques urbains » ne constitueraient que l'une des nombreuses déclinaisons. Au-delà de la fausse évidence d'un monde qui serait devenu aujourd'hui plus risqué qu'hier, Giddens s'interroge sur l'originalité des sociétés contemporaines, du point de vue de ce qu'il nomme le « désenchantement » ou la « dé-localisation » (*disembedding*) des relations sociales : « les différents "théâtres" sociaux sont complètement pénétrés et façonnés par des influences sociales très lointaines. Le site n'est plus seulement structuré par ce qui est présent sur la scène ; la "forme visible" de la scène dissimule les relations à distance qui déterminent sa nature ». (Giddens A., 1994, p. 27).

Nos activités quotidiennes dépendent de plus en plus de décisions et d'événements lointains, comme d'appareils conçus et fabriqués par d'autres. Ce phénomène engendre des risques propres, en augmentant le nombre d'événements contingents dont dépend notre existence et en créant un environnement matériel opaque. Mais l'étirement des relations sociales soumet à rude épreuve la confiance des individus, puisqu'ils doivent se fier à des instruments ou des systèmes abstraits qui garantissent leurs attentes à l'égard d'autres acteurs éloignés dans l'espace ou dans le temps¹. C'est pourquoi le désenchantement des relations sociales suscite un mouvement contraire, qui tente soit de le saper, soit de le soutenir, mais dans les deux cas en réinscrivant, si possible dans l'immédiateté d'un rapport en face à face, une relation sociale distendue dans le contexte local. Dans le second cas, il s'agit alors d'entretenir la confiance à l'égard d'un système abstrait lors d'une rencontre concrète avec un représentant de ce système, confiance d'autant plus précaire qu'il existe des inégalités manifestes dans l'exposition aux risques comme dans la capacité à y faire face.

Le pouvoir local, nouvel acteur de la gestion des risques ?

La gestion des risques technologiques illustre ce double mouvement qui conduit aujourd'hui à investir le pouvoir local de nouvelles responsabilités. Ainsi, dans les années 1980, lorsque l'ANDRA² a commencé à sélectionner sur tout le ter-

ritoire des sites favorables à l'enfouissement de déchets radioactifs à « vie longue »³, sans consulter les populations locales, celles-ci ont réagi parfois très violemment à cette intrusion d'experts extérieurs qui les dépossédaient de leur avenir. À partir de 1991, ces réactions ont accéléré la mise en place des Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), dont le principe avait été posé dès 1981 dans le cadre de la politique de décentralisation. Ces commissions,



Usine Métaleurop de Noyelles-Godault (62) : qui va dépolluer ?

qui visent notamment à assurer l'information des riverains sur les installations qui stockent des déchets dangereux, contribuent à enraciner la gestion des risques dans un contexte local en réunissant sur place une pluralité d'acteurs (industriels, administration territoriale, élus locaux, associations...)⁴.

1. Par exemple, le paiement sécurisé en ligne et le système de retraite par répartition garantissent nos attentes à l'égard, respectivement, des entreprises qui vendent leurs produits sur internet et des générations futures.
2. Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, créée en 1979.
3. C'est-à-dire dont la période d'activité se compte en milliers d'années.
4. Dès lors, pour décider de l'enfouissement, il faut non seulement « expérimenter la capacité de la roche à accueillir des déchets radioactifs mais aussi la capacité de la population locale à accepter un laboratoire souterrain ». (Barthe Y., 1997). On compte aujourd'hui près de 300 CLIS sur tout le territoire.

Les Annales de la recherche urbaine n° 95, 0180-930-VI-04/95/pp. 15-18 © METATM.



Raffinerie Total près de Mardyck [59].

De même, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), votée fin 1996, a été conçue pour être orchestrée au niveau local, et promouvoir la démocratie participative à l'échelle d'une agglomération (HCSP, 2000).

Le pouvoir local devient donc partie prenante dans la gestion des risques technologiques, et sa proximité au « terrain » et aux citoyens en fait le premier garant de leur droit à l'information, voire de leur participation à cette gestion. Bien sûr, cette proximité le met aussi en première ligne en cas de crise. Ces nouvelles responsabilités sont donc périlleuses, d'autant que les pouvoirs locaux risquent de se retrouver otages de structures inertes qui ne servent qu'à canaliser les conflits dans un espace d'expression sans peser sur la prise de décision. Ce danger est illustré par les Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI), précurseurs des CLIS instaurés dès les années 1970 dans diverses zones industrielles, puis étendus aux centrales nucléaires. Dominés par les acteurs industriels et administratifs, les SPPPI ont rarement permis une véritable délibération, se contentant plutôt d'accompagner la gestion technocratique des risques technologiques. De façon générale, les CLIS comme les SPPPI ont des attributions floues, pas d'obligation de résultat, peu de moyens, une faible autonomie de fonctionnement, et en outre leur création comme leur composition, qui sont du ressort du préfet, manquent parfois de transparence (Lascoumes P., 1997 ; HCSP, 2000).

Par ailleurs, l'un des aspects les plus évidents du désenclassement des relations sociales renvoie à la circulation intensive et presque instantanée de l'information tout autour de la planète, et à l'impact qu'elle peut avoir sur la vie des individus. Gérer un risque technologique c'est donc aussi tenter de maîtriser une information volatile, qui se répand plus vite et plus loin que les radiations ou les nuages de gaz toxiques, et qui provoque parfois des dégâts considérables⁵. Ainsi, en septembre 1987, au Brésil, à Goiânia, ville d'un million d'habitants, des pastilles de césium 137 « oubliées » dans une clinique abandonnée ont provoqué le décès de quatre personnes et l'hospitalisation d'une vingtaine d'autres. D'abord traité comme un fait divers sans importance par la presse locale, cet accident a été médiatisé de façon spectaculaire par la télévision nationale, puis par la presse nord-américaine. Durant les semaines suivantes, dans toute la

région les prix agricoles ont chuté et les hôtels ont été désertés, tandis que dans le reste du pays les personnes en provenance de Goiânia étaient traitées comme des pestiférés, suscitant la panique et l'hostilité. Il est évidemment très difficile d'enrayer un tel phénomène, qui porte un préjudice certain aux habitants de la ville concernée.

Informer des populations méfiantes

Le ré-enracinement sur la scène locale vise d'abord à informer les populations, pour entretenir ou restaurer une confiance qui, dans la société du risque, est toujours précaire : « Beaucoup de gens, en fait, font un pacte avec la modernité (...). Ce pacte est placé sous le signe d'un mélange de déférence et de scepticisme, de confort et de crainte. (...) La confiance consiste donc beaucoup moins à "s'engager sans arrière-pensée" qu'à accepter tacitement les circonstances dans lesquelles on n'a pas le choix. » (Giddens A., 1994, p. 96). Le dernier sondage réalisé par l'IRSN⁶ sur les opinions des Français à l'égard des risques illustre l'ampleur de cette tâche (Charron S., Milolevitch A., 2003). Par exemple, concernant les déchets radioactifs et les installations chimiques, moins d'un quart des Français fait confiance aux autorités françaises pour leurs actions de protection des personnes, et moins d'un sur huit juge que la vérité est dite sur les dangers qu'ils représentent pour la population. Les deux tiers des enquêtés pensent que les usines polluantes et les élevages industriels ne respectent pas la réglementation concernant la prévention des risques et la protection de l'environnement, et que les infractions constatées ne sont pas systématiquement sanctionnées ; en outre, les trois quarts jugent que ces installations ne sont pas suffisamment contrôlées. Par ailleurs, un enquêté sur deux estime qu'un accident nucléaire aussi grave que celui de Tchernobyl pourrait se produire en France, et moins d'un quart considère que dans une telle éventualité les autorités françaises seraient capables d'assurer la protection des populations.

La tâche dévolue aux élus locaux est d'autant plus délicate que les opinions de la population à leur égard ne sont pas très favorables. Par exemple, dans le sondage de l'IRSN, près de neuf Français sur dix estiment que le CNRS et EDF sont techniquement compétents sur la question nucléaire, contre un peu moins de la moitié pour les associations écologistes et de consommateurs, tandis que seuls 17 % des enquêtés pensent que les élus locaux sont compétents dans ce domaine. Ensuite, en termes de crédibilité des informations fournies au public, la moitié des enquêtés considèrent que le CNRS et les associations disent la vérité sur le nucléaire, contre un tiers pour EDF, et toujours 17 % seulement pour les élus locaux.

5. Ajoutons qu'à la circulation de l'information s'ajoute la circulation des matières dangereuses elles-mêmes, qui pose des problèmes de gestion spécifiques (cf. Milazzo M.F. et al., 2002, pour le cas de Messine, en Sicile, où passent chaque jour par la route et le rail des tonnes de produits chimiques).

6. Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, enquête réalisée en novembre 2002 en face à face, sur un échantillon de 1082 individus représentatifs de la population française métropolitaine âgée de 18 ans et plus.

Sur la question nucléaire, les élus locaux ne sont donc jugés ni compétents, ni transparents, par une très large majorité de la population.

Évidemment, le travail d'information dévolu aux élus locaux est plus difficile encore lorsque leurs partenaires supposés ne les préviennent pas en cas d'incident. Ainsi, en avril 2002, la raffinerie Total située à proximité de Mardyck, près de Dunkerque, a rejeté dans l'atmosphère un nuage de dioxyde de soufre. Des capteurs ont repéré le nuage, de sorte que la DRIRE⁷ a d'abord contacté la raffinerie, qui est restée muette, puis a prévenu le préfet. Quant au maire de Mardyck, il a découvert l'existence du nuage près de 20 heures après l'incident, sur le site internet qui diffuse les observations des capteurs, avant d'apprendre à la télévision, en même temps que ses administrés, que la préfecture recommandait aux personnes fragilisées de ne pas sortir de chez elles. À l'inverse, l'information la plus efficace, pour rassurer la population, pourrait bien être une information « réenchantée » dans une relation en face à face. En effet, une enquête réalisée suite à la catastrophe de La Mède⁸ suggère, résultat apparemment surprenant, que les habitants qui résidaient à La Mède même ont jugé moindre la gravité du sinistre *a posteriori*, relativement aux habitants des communes avoisinantes : ce jugement pourrait s'expliquer par le fait que les habitants les plus proches du lieu de la catastrophe sont venus sur place discuter avec les pompiers et les autorités locales, tandis que les autres ont seulement eu accès aux médias (Lalo A., 2003)⁹.

Idéalement, la re-localisation de la gestion des risques technologiques ne vise pas seulement à diffuser des informations auprès de populations passives : elle suppose aussi un engagement de la part de celles-ci. Ainsi, la démocratie participative promue par la loi LAURE suppose de la part des populations un « travail d'appropriation de la question de la qualité de l'air », un « effort de technicité » (HCSP, 2000). Toutefois, il n'est pas certain que les populations soient disposées à fournir un tel effort : selon l'enquête IRSN précédemment citée, 36 % des Français ne sont pas prêts à consacrer du temps pour participer à des réunions d'information et de concertation sur les modes de gestion des installations à risques, et 43 % sont disposés à y consacrer entre une heure et une journée par an seulement.

Gérer la diversité des situations et des réactions locales

Bien sûr, cette apathie apparente n'est pas générale. Des associations de riverains se créent ici et là, mais plutôt que de se fondre dans le moule des instances locales de gestion des risques, elles ont davantage tendance à développer leur action en parallèle, à porter elles-mêmes leurs récriminations, voire à construire leur propre expertise technique pour étayer leurs revendications (Brown P., 1995). De l'apathie à la contestation, cette diversité des réactions locales traduit d'abord des inégalités de fait dans l'exposition aux risques, ainsi qu'une capacité inégale à gérer symboliquement le risque en le mettant à distance par des mécanismes de dénégation.

Aux États-Unis, de nombreux travaux ont montré d'une agglomération la répartition spatiale des installations à risques ou polluantes ne se fait pas au hasard, et qu'elle vient généralement redoubler la distribution des inégalités socioéconomiques (Boer J. *et al.*, 1997 ; Brown P. *et al.*, 1997, Bolin B. *et al.*, 2000). De même, en France, plusieurs enquêtes illustrent un tel cumul, dans la mesure où les personnes qui vivent dans des quartiers défavorisés se plaignent davantage de l'insécurité, mais aussi de la pollution de l'air ou de la pollution sonore (Lagrange H. *et al.*, 2000 ; Peretti-Watel P., 2000, 2002). Les personnes qui vivent dans des quartiers défavorisés sont-elles davantage exposées à la pollution, ou simplement plus sensibles à celle-ci en raison du sentiment de vulnérabilité que peut susciter et entretenir une situation de précarité socioéconomique ? Il n'est pas facile et pas forcément utile de vou-



Hervé Gloaguen/Rapho

L'habitant inondé téléphone au maire.

loir répondre à cette question, d'autant que la tentation est alors grande de disqualifier les craintes des plus démunis sous prétexte qu'ils percevraient « mal » les risques.

Si la lutte contre les inégalités d'exposition aux risques, et les craintes parfois très vives exprimées par les plus mal lotis, constituent sans doute un enjeu majeur de la gestion locale des risques technologiques, inversement il convient aussi de combattre le sentiment de sécurité souvent illusoire que peut procurer le déni du risque. Des entretiens réalisés avec des habitants de La Hague et de ses environs illustrent ce déni : certains pensent être à l'abri au cas où une catastrophe sur-

7. Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement. Précisons que le littoral dunkerquois compte 14 sites industriels classés Seveso, dont 4 à proximité immédiate de Mardyck.

8. Il s'agit d'une explosion dans une raffinerie Total (encore), en novembre 1992, à proximité de l'étang de Berre. L'enquête a été réalisée sur un échantillon de 570 personnes dans les communes environnantes.

9. Bien sûr, ce cas ne peut pas faire école : il n'est jamais recommandé aux populations locales de se rendre sur les lieux d'une catastrophe, surtout si elle a lieu dans une installation nucléaire ou chimique.

viendrait à l'usine de retraitement de déchets radioactifs, sous prétexte qu'une colline se dresse entre l'usine et leur maison, tandis que d'autres estiment que ce sont les riverains de la centrale nucléaire voisine de Flamanville qui sont vraiment exposés, et non ceux de La Hague (Zonabend F., 1989). Bref, chacun réinscrit le risque dans la topographie locale, afin de le situer « ailleurs », et résorber ainsi l'angoisse suscitée par la proximité de l'usine. Non seulement le sentiment de sécurité ainsi entretenu est généralement illusoire, mais en outre il peut susciter la stigmatisation d'une partie de la population, sans compter qu'il favorise probablement une apathie qui nuit aux expériences de démocratie participative.

S'agissant de la gestion des risques technologiques, le pouvoir local a donc la particularité d'être le lieu privilégié du réenchantement des relations sociales, tout en subissant lui-

même de plein fouet les effets parfois délétères de leur désenchantement. En principe acteurs de la gestion des risques, les élus locaux doivent lutter pour ne pas être réduits au rôle de spectateurs qui seraient comptables de l'issue d'une représentation à laquelle ils ne participent pas. Dans un climat général de défiance à l'égard des pouvoirs publics et des industriels, le pouvoir local tend à assumer des tâches parfois contradictoires : à la fois informer, rassurer et mobiliser une population souvent apathique, parfois contestataire, mais aussi dissiper certains sentiments de sécurité illusoire, tout en prenant en compte les inégalités face aux risques qui peuvent se traduire par une grande détresse morale.

Patrick Peretti-Watel

RÉFÉRENCES

- Barthe Y., (1997), « L'information et l'expérimentation comme modes de gouvernement : l'exemple de la gestion des déchets radioactifs à vie longue », in Actes de la huitième séance du séminaire CNRS du Programme *Risques Collectifs et Situations de Crises*.
- Boer J., Pastor M., Sadd J., Snyder L., (1997), « Is there environmental racism ? The demographics of hazardous waste in Los Angeles County », *Social Science Quarterly*, 78, 4, pp. 793-810.
- Bolin B., Matranga E., Hackett E.J., Sadalla E.K., Pijawka K.D., Brewer D., Sicotte D., (2000), « Environmental equity in a sunbelt city : the spatial distribution of toxic hazards in Phoenix, Arizona », *Environmental Hazards*, 2, pp. 11-24.
- Brown P., (1995), « Popular epidemiology, toxic waste and social movements », in Gabe J., *Medicine, Health and Risk. Sociological Approaches*, Oxford, Blackwell Publishers, pp. 91-112.
- Brown P., Ciambone D., Hunter L., (1997), « Does "Green" mask grey ? Environmental equity issues at the metropolitan level », *International Journal of Contemporary Sociology*, 34, 2, pp. 141-158.
- Charron S., Milochévitch A., (2003), *Perception des risques et de la sécurité : résultats du sondage de novembre 2002*, Fontenay-aux-Roses, IRSN.
- Giddens A., (1994), *Les Conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
- HCSP (Haut comité de la santé publique), (2000), *Politiques publiques, pollution atmosphérique et santé*, Rennes, Éditions ENSP.
- Lagrange H., Peretti-Watel P., Pottier M.-L., Robert P., Zauberman R., (2000), « Une enquête sur les risques urbains, étude de préfiguration », *Études et données pénales*, 81.
- Lalo A., (2003), « Retour d'expérience sur la catastrophe de la Mède du 9 novembre 1992 », in Actes de la 21^e réunion de l'Observatoire des opinions sur les risques et la sécurité, *Risques réels/Risques perçus. Effet de la proximité géographique*, IRSN, pp. 38-45.
- Lascombes P., (1997), « L'information, arcane politique paradoxal », in Actes de la huitième séance du séminaire CNRS du Programme *Risques collectifs et situations de crises*.
- Milazzo M.F., Lisi R., Maschio G., Antonioni G., Bonvicini S., Spadoni G., (2002), « HazMat transport through Messina town: from risk analysis suggestions for improving territorial safety », *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 15, pp. 347-356.
- Peretti-Watel P., (2000), « L'inscription du sentiment d'insécurité dans le tissu urbain », *Cahiers de la Sécurité intérieure*, 39, pp. 201-221.
- Peretti-Watel P., (2002), « Des inquiétudes (dis)qualifiées ? Les craintes des Français à l'égard des risques alimentaires », *Revue suisse de sociologie*, 28, 3, pp. 435-452.
- Zonabend F., (1989), *La presqu'île au nucléaire*, Paris, Odile Jacob.

Patrick Peretti-Watel est sociologue à l'Unité 379 de l'INSERM et à l'ORS de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

< peretti@marseille.inserm.fr >