

FAQ 20 : Peut-on identifier des "signaux d'alerte", annonceurs ou révélateurs de crise ?

Sans encourager ici des attitudes consistant à ne déclencher des opérations de concertation ou de réduction des risques sur un site que sous la pression d'une crise naissante, ou au contraire consistant à mimer la naissance d'une crise pour enfin obtenir de telles opérations, il peut tout de même être utile pour les autorités et les pouvoirs publics, mais aussi pour les populations, de pouvoir jauger le caractère potentiellement "explosif" ou l'atmosphère de crise d'une situation en lien avec un site pollué ou un autre risque lié à l'environnement. Cela permet de mieux réagir avant l'escalade et les blocages. En effet, la crise est entendue ici comme une situation de tensions et de relations conflictuelles entre acteurs, favorisant les prises de position extrêmes et les blocages, rendant plus difficile la concertation et la recherche de compromis.

Sans s'arrêter sur ce concept de "signaux d'alerte", certains rapporteurs de retour d'expérience signalent les conditions et manifestations de la montée des tensions dans les cas qu'ils étudient : *réhabilitation des sites Renault à Boulogne-Billancourt et Kodak à Sevran, pollution industrielle par des métaux lourds en zone urbaine, quartier Sud de Vincennes, Saint-Cyr l'Ecole, Gilly-sur-Isère* (INERIS, 2008, Ledrans et al, 2006, Ledrans *et al.*, 2007, Lapidès, 2007, Sarah Leduc 2005a,b,c, Salomon, 2003). De tels signaux apparaissent également en négatif des recommandations des différents organismes.

Des signaux d'alerte peuvent ainsi être relevés à partir de la bibliographie, des retours d'expérience, des recommandations qui en sont déduites. Nous en proposons ci-dessous une synthèse. Elle est organisée en catégories progressives, de signaux annonceurs vers des signaux révélateurs d'une crise. Ces signaux sont rassemblés dans l'Encadré 22 ci-dessous, et discutés juste après. C'est la conjonction de plusieurs signaux, qui indiquera, plus ou moins fortement selon le contexte local (type de population,...), le potentiel ou l'existence d'une crise.

Ces signaux sont orientés plutôt vers les populations, mais peuvent aussi s'appliquer aux maîtres d'ouvrage ou les industriels. Toutefois ceux-ci devraient être moins sensibles : ils ne sont pas dans une position aussi inconfortable de faiblesse *a priori*, de victime subissant la situation dans sa vie privée, au contraire ils sont dans le cadre restreint de leur travail professionnel. Cette différence de positions diminue lorsque l'intervenant prend particulièrement à cœur sa mission, s'y investit personnellement temporellement, émotionnellement, bien au delà du cadre professionnel, ou si l'intervenant est fragilisé par ailleurs. Ainsi dans le *quartier Sud de Vincennes*, des manifestations d'indignation ont pu être observées chez une personne du comité scientifique s'étant particulièrement investie, face à des attaques dures et blessantes de la part de l'association de riverains.

Terrain favorable à une crise :

- **Population instruite et/ou influente**
- **Accumulation de facteurs de perception accrue de risques, ou de menaces sur les enjeux.**
Notamment caractère immédiat et tangible, et médiatisation
- Existence d'un **passif** dans les esprits, lié :
 - à la gestion passée du site
 - ou à une autre question plus ou moins proche
 - ou à un intervenant

Signaux annonciateurs d'une crise :

- Manifestations de **manque de respect ou d'empathie** :
 - Discours lapidaires, simplificateurs
 - Langage dénué d'empathie
 - Absence d'écoute, de contact
 - Cachotteries voire mensonges
 - Déni des préoccupations manifestées
 - Refus de prise en considération des demandes techniques
 - Refus d'une information ou d'une concertation demandée
- **Incohérences, contradictions** :
 - Différences de discours entre administrations
 - Enchevêtrement de questions locales
 - Débat d'experts
 - Erreurs techniques, omissions
- **Flou sur les rôles, fonctionnements, et règles**
- **Ecarts importants entre les attentes et les possibilités**
- **Manifestations de préoccupations** :
 - Questions ou préoccupations adressées par des personnes aux gestionnaires ou aux autorités sanitaires
 - Signalement de pathologies
- **Absence de réactivité** :
 - Absence de réaction face à des préoccupations manifestées
 - Délais de réponse importants aux demandes adressées
- **Coïncidence avec un débat national, intervention d'un acteur national**
- **Erreurs de communication**

Signaux révélateurs d'une crise :

- **Manifestations d'indignation** : plaintes, revendications, exclamations
- **Actions individuelles** majeures
- **Intervention d'une association**
- **Intervention des médias**
- **Engagement physique, actions spectaculaires**
- **Intervention des ministères**

Encadré 22 : Signaux annonciateurs ou révélateurs d'une crise

Terrain favorable à une crise :

Accumulation de facteurs de perception accrue de risques, ou de menaces sur les enjeux. On se reportera aux enjeux cités dans le Tableau 6 et le Tableau 7 p 121, et aux facteurs explicités dans l'Encadré 13 p 122, notamment au "caractère immédiat", au "caractère tangible" (odeurs, couleurs, fumées, dépôts, structures, poussières, bruit,...) et à la "médiatisation" qui ajoutent le stress de l'urgence et de la présence constante. Des actions touchant le cœur de la vie des personnes, comme un déménagement, seront également particulièrement sensibles (*Gif-sur-Yvette* ; crainte de riverains à *La Poudrette*,...).

Les risques sanitaires ou liés à l'environnement ne sont pas seuls en cause dans le déclenchement d'une crise, comme rappelé par l'Exemple 1 p 33 (*Ancien site Kodak de Sevran*) sur une question de cadre de vie et de stabilité sociale dans un quartier, ou par l'Exemple 4 p 36 (*ancien incinérateur de Vaux-le-Pénil*) sur une préoccupation d'atteinte à la qualité de vie en général, à la quiétude du village.

Existence d'un passif dans les esprits, lié :

- A la gestion passée du site par des intervenants : *incinérateur de Gilly-sur-Isère, Ecole Marie-Curie de Nogent sur Marne, pollution des sols à Balaruc-Les-Bains*, éventuellement *ancien site Kodak de Vincennes* vis-à-vis de l'administration des IC dans les années 1980.
- Ou à une autre question plus ou moins proche de risque lié à l'environnement : pollution passée par une usine d'aluminium et la gestion du nuage de Tchernobyl pour *Gilly-sur-Isère*, marée noire pour le *projet de centrale nucléaire à Plogoff* dans les années 1970 (Bovon, 2004, cf. état de l'art, § 4.4.8); réamorçage d'une crise par un article alarmiste sur un site présentant des similitudes avec le site en question, dans le cas de *pollution industrielle par des métaux lourds en zone urbaine*.
- Ou à un intervenant : opérateur de téléphonie mobile à *Saint-Cyr l'Ecole*, Total après la marée noire de l'Erika (sensibilité accrue du public ressentie par des cadres du groupe en charge de sites pollués).

Le climat de méfiance lié à un intervenant peut rejaillir sur les relations avec d'autres intervenants, comme relevé sur *Saint-Cyr l'Ecole* par Sarah Leduc (2005a).

Population instruite et/ou influente : Catégories socio-professionnelles élevées, experts de domaines connexes (chimie, assurance, médecine, analyse,...), associations combative sur un sujet proche, conférant capacité de mobilisation efficace et crédibilité : cf. *anciens incinérateurs de Vaux-le-Pénil*, Exemple 4 p 36.

Signaux annonciateurs d'une crise :

Manifestations de manque de respect ou d'empathie. « *Au final, tout semble se ramener à quelques principes de communication de base, tels que traiter les gens avec respect, écouter leurs préoccupations, les impliquer et les prendre au sérieux* » (NICOLE, 2004). Le manque de respect est difficile à définir précisément. Les signaux suivants peuvent cependant être identifiés :

- Discours lapidaires, simplificateurs, donc trahissant les nuances qui respectent au plus près la vision des autres parties (Legout, 2006 ; *Quartier Sud de Vincennes* à l'occasion des communiqués de presse de la préfecture, Leduc, 2005a pour *Saint-Cyr l'Ecole*).
- Langage dénué d'empathie par rapport aux préoccupations des personnes :
 - « *Ils avaient des mamans qui avaient perdu leurs enfants en face d'eux (...). Ils étaient en marbre. Moi ça me rendait hystérique(...), ça me rendait folle !* » (Leduc, 2005a pour *Saint-Cyr l'Ecole* : Exemple 25 p 100).
 - Titre de la presse sur une réunion publique dans le *Quartier Sud de Vincennes* : « *Paroles d'officiels contre maux de parents* ».
- Absence d'écoute, de contact (sur une partie considérée comme importante de la gestion du dossier) : enquête sanitaire (épidémiologique) réalisée sans contact avec les populations concernées, et en particulier les cas de pathologies signalés (*Saint-Cyr l'Ecole* : Exemple 25 p 100).
- Cachotteries voire mensonges : cf. le cas de l'école *Marie Curie* à *Nogent/Marne* dans le Exemple 5 p 36.
- Déni des préoccupations manifestées : par ex. qualification rapide de pathologies signalées, comme « *dues au hasard* » (perception sur *Saint-Cyr l'Ecole, quartier Sud de Vincennes*). Cf. au contraire la réaction empathique et respectueuse face à un signalement de pathologie en réunion publique, de l'Exemple 31 p 102.
- Refus de prise en considération des demandes techniques : mesures ou champ de l'étude (*Saint-Cyr l'Ecole*). Il ne s'agit pas que toutes les demandes soient satisfaites, mais sans doute une partie d'entre elles, et que les refus soient pleinement expliqués (comme dans le *quartier Sud de Vincennes* ; cf. aussi Exemple 63 p 145).
- Refus d'une information ou d'une concertation demandée :
 - Courriers et appels sans réponse, délais de réponse inexpliqués, association « *face à un mur* » : *installation d'une usine manipulant du Nickel ; quartier Sud de Vincennes*
 - Réponses à côté de la question adressée : « *Quand tu leur demandes des choses sur le domaine de la santé, ils te font des grandes diapositives qui n'ont rien à voir avec la santé* » (*Saint-Cyr l'Ecole*, Leduc, 2006).

Incohérences, contradictions :

- Différences de discours entre administrations prises dans des logiques contradictoires et cloisonnées (§ 5.4 p 56, exemples Exemple 12 p 93).
- Enchevêtrement de questions locales, qui rend plus difficile une prise de décision effective : par ex. à *Gilly-sur-Isère* (Salomon, 2003), opposition sur le devenir rural ou urbain de la commune, manque de marge budgétaire des communes concernées suite au déficit des Jeux Olympiques d'Albertville, « *l'hostilité du monde agricole à la valorisation sur leurs terres des déchets organiques (boues urbaines notamment) du fait d'une politique de qualité et d'AOC des fromages (Beaufort, etc.)* », le statut public du propriétaire de l'incinérateur et les échéances électorales,...
- Débat d'experts : Exemple 116 ci-dessous. La presse marque sa perplexité face à de tels débats d'experts : Canard Enchaîné, Exemple 119 p 281 du corps de texte ; La Montagne, 15/12/2006, à l'occasion d'une tierce-expertise critique du dossier de l'incinérateur de Clermont-ferrand. Le CPP (2002) conclut que « *le recours à la contre-expertise peut aussi perdre son intérêt quand les parties prenantes ne peuvent plus suivre les échanges entre*

experts et contre-experts. La controverse s'achève souvent par un empilement d'expertises contradictoires qui signe alors la fin de la tentative ».

- Erreurs techniques, omissions : cf. Exemple 85 p 168 (omission sur des données d'émission de la *centrale de la Hague*).

« *Le conseiller scientifique du collectif, invité à faire partie du comité scientifique démissionne trois mois après le début des travaux. Il reproche aux membres du comité scientifique leur manque de compassion. Il rend public son désaccord avec la démarche entreprise par le comité scientifique accentuant ainsi la crise de confiance entre la population et les experts* » (Ledrans et al., 2007) « *La démission d'un chercheur suscite des inquiétudes* », titre *Le Parisien* (13/9/2001).

Dans le cas du GRNC, l'étude du Pr. Viel faisant état d'un excès de leucémies sur les sujets de moins de 25 ans dans la région de La Hague a fait l'objet de vives controverses, dans un premier temps au sein du monde scientifique, tant sur la méthodologie utilisée que sur la sur-interprétation des résultats affirmant une relation de cause à effet non scientifiquement justifiée. L'incertitude qui entoure les risques de leucémies va permettre à d'autres acteurs, notamment de la société civile, de s'emparer du problème : d'une controverse purement scientifique, on passe alors à une controverse sociale. (Source : expert)

Exemple 116 : Débats d'expert, controverses, inquiétudes

Flou sur les rôles, fonctionnements, et règles ; écarts importants entre les attentes et les possibilités, source de confusions des rôles, de déconvenues, de mécontentements, d'escalade de la crise. Cf. Exemple 70 p 153 et Exemple 117 p 270 (*Vincennes*), et Exemple 5 p 36 (modalités de financement à *Gif-sur-Yvette*).

Manifestations de préoccupations :

- Questions ou préoccupations adressées par des personnes aux gestionnaires ou aux autorités sanitaires, notamment par écrit ou en public (signe d'importance de la préoccupation aux yeux de la personne, et potentiel de retentissement auprès des populations), sur les risques, ou les autres enjeux. Il s'agira souvent de préoccupations individuelles. Ainsi, dans le *quartier Sud de Vincennes*, en réunion publique :
 - « *Peut-on dépister et commencer à soigner un éventuel cancer ?* » (« *grand-mère inquiète pour sa petite-fille* »).
 - « *Puis-je boire de l'eau du robinet et la donner à mon enfant de 3 ans* » (« *une mère de famille* »).
 - « *Pourquoi les scientifiques attendent-ils tellement avant de nous donner des résultats sur les études en cours* » (« *un père de famille* »).
- Signalement de pathologies, marquant une inquiétude concrète, immédiate et avec implication personnelle : *quartier Sud de Vincennes, Saint-Cyr l'Ecole, dépollution d'une ancienne usine de produits phytosanitaires* Exemple 31 p 102.

Absence de réactivité :

- Absence de réaction face à des préoccupations manifestées : interrogations, rumeurs,... (cf. Exemple 1 p 33, Exemple 95 p 175, Exemple 87 p 172 dans le corps de texte).
- Délais de réponse importants aux demandes adressées, longue absence de nouvelles face à des inquiétudes : cf. Exemple 87 p 172 (*pollution industrielle par des métaux lourds en zone urbaine*).

Coïncidence avec un débat national, intervention d'un acteur national : la coïncidence d'un débat local et d'un débat et/ou d'un acteur national, est signalée par la Cire Ile de France (*in* INERIS, 2008) comme facteur de crise dans le cas de Saint-Cyr l'Ecole. En effet, la coïncidence d'un débat local et d'un débat et/ou d'un acteur national combine souvent plusieurs des signaux annonciateurs de crise cités ci-dessus :

- Débat d'experts.
- Existence d'un "passif" d'intervenants "marqués" par leurs prises de positions passées.
- Discours lapidaires dans des positions très arrêtées.
- Présence d'acteurs combattifs, organisés, efficaces (cf. la discussion de l'Exemple 14 p 94).
- Désorganisation des acteurs entre instance nationale ayant autorité sur le débat, et instance de gestion locale censée s'aligner sur l'instance nationale, à l'encontre de tout débat local. Aux experts et gestionnaires du risque locaux de ramener le débat à une échelle locale. A *Saint-Cyr l'Ecole*, la préoccupation de la population portait non pas sur les antennes relais en général, mais sur celles présentes sur place : émettaient-elles plus que la normale ? La population demandait des contrôles indépendants. Ils ont été refusés, sur la base de l'expertise nationale. La Cire considère *a posteriori* ce refus comme une erreur : ces contrôles auraient pu désamorcer en partie la crise.

Erreurs de communication : « *Est erreur toute situation qui entraîne, à propos des actes et non-actes d'un individu ou d'un service, l'attention de tiers – basée sur un jugement d'atteinte à une norme, d'infraction par rapport à une règle – et leur mobilisation éventuelle sur la scène publique* » (Thoenig *in* Salomon, 2003). « *Il ne s'agit pas d'un acte malveillant ou délibéré, mais le résultat d'un comportement conduit par une logique donnée qui s'avère en décalage (ou en rupture) avec un objectif ou un enjeu commun qui serait par exemple de rassurer la population, ou une règle explicite ou implicite qui serait qu'une des fonctions régaliennes de l'Etat est d'être le garant de la santé publique* » (Salomon, 2003). Cette définition englobe une bonne partie des signaux annonceurs de crise cités ci-dessus, notamment ceux liés au manque de respect ou d'empathie.

Signaux révélateurs d'une crise :

Manifestations d'indignation : plaintes, revendications, exclamations, notamment par écrit ou en public : réunion houleuse, cris de riverains et prise à parti en réunion publique ; dans la presse « *une mère parle de pression : "On met sur le dos des parents le choix de prendre des risques"* » (*quartier Sud de Vincennes*).

Actions individuelles majeures : déménagement (évoqué dans la presse pour le *quartier Sud de Vincennes* comme preuve de la "psychose" qui s'installe dans le quartier), changement d'école des enfants (point de départ de la mobilisation à *Saint-Cyr l'Ecole*).

Intervention d'une association, surtout si elle a été créée *ad hoc* : Cette étape marque à la fois la mobilisation des personnes, et la mise en place d'un intervenant solide, durable, organisé, qui comptera beaucoup plus que quelques personnes se sentant isolées, démunies face à des structures puissantes (industriels, pouvoirs publics). C'était une étape clé à *Néry-Saintines, Montchanin, Vincennes, Saint-Cyr l'Ecole, Marie Cure à Nogent,...*

Intervention des médias : pour tous les acteurs, c'est le signe concret d'une inquiétude collective et un mode efficace d'expansion de cette inquiétude et de la mobilisation des populations. Le passage par les médias reste ambivalent car il ne s'agit pas d'un prisme neutre ou d'une simple caisse de résonance. Ils contribuent à étendre et complexifier les processus de construction sociale de la réalité. Dans le cas du *GRNC*, on peut ainsi souligner le glissement entre les conclusions de l'étude du Pr. Viel à une logique plus radicale portée par le titre, sans nuances, qu'est « *La Hague tue* ». La mise sur la place publique du problème touche à l'image des pouvoirs publics de garant de la sécurité, ou de l'industriel comme acteur responsable. C'est pour eux une pression particulièrement sensible, et ils y réagissent généralement de sorte à contenir les inquiétudes et la mobilisation (par ex., la presse est un baromètre suivi avec attention du côté du maître d'ouvrage dans le cas de *pollution industrielle par des métaux lourds en zone urbaine*).

Engagement physique, actions spectaculaires : Ces actions soudent les intervenants locaux dans leur mobilisation, et lui donnent également un retentissement particulier *via* les médias. A *Saint-Cyr l'Ecole*, Les premières manifestations de quartier, des blocages physiques empêchant l'installation de nouvelles antennes ont, donné une impulsion à l'action du collectif, et ont permis de rallier la mairie : « *Tous les riverains soulèvent l'importance de l'implication physique dans cette mobilisation* ». (Leduc, 2006a).

Intervention des ministères : c'est le signe concret d'une inquiétude vis-à-vis des enjeux des pouvoirs publics. Pour les associations, cela peut manifester que la situation est prise très au sérieux par les pouvoirs publics.

Attentes sociales	Démarche scientifique
Imputabilité des cancers (Kodak)	Imputabilité hors d'atteinte Recherche du (sur)risque actuel
Succession de demandes d'investigation : chez les cas, sources historiques, endroits particuliers (parking inondé, caves, égouts,...)	Protocole d'ensemble cohérent
Toutes techniques (tests de génotoxicité,...)	Techniques validées et exploitables
Interrogations personnelles immédiates	Approche d'ensemble, "académique"
Rapidité	Temps de conception, d'étude, d'expertise
Certitudes et réponses tranchées	Incertitudes, limites, questions Débats entre les experts
Demande de solutions de gestion de la part des experts	Ne pas se prononcer sur la gestion
(Source : expert tiers)	

Exemple 117 : Confrontation entre attentes sociales et démarche scientifique à *Vincennes*