



**HAL**  
open science

## Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels

Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais

► **To cite this version:**

Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais. Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels. La Documentation Française, 2008. halshs-02367241

**HAL Id: halshs-02367241**

**<https://shs.hal.science/halshs-02367241>**

Submitted on 21 Nov 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Réponses**  
environnement

# Les leçons d'AZF

**Chronique d'une loi  
sur les risques industriels**

Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais



▶ **MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

**La**  
**documentation**  
Française

## Remerciements

La recherche restituée dans cet ouvrage a été financée par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT), dans le cadre du programme de recherche « Risque Décision Territoire ».

Nos premiers remerciements vont donc à la Direction de la recherche et de l'innovation du MEEDDAT, pilote de ce programme de recherche, qui nous a permis d'enquêter sur les suites d'AZF pendant près de deux ans, de 2004 à 2006.

Cet ouvrage doit également beaucoup à Sylvie Charron, responsable des programmes de recherche dans le domaine des risques, au Service de la recherche du MEEDDAT, qui a soutenu le projet de publication du rapport de recherche et réalisé le suivi éditorial. Qu'elle soit également remerciée pour sa gentillesse, sa patience et ses conseils avisés.

Enfin, cette recherche n'aurait pas existé sans les nombreux appuis et soutiens dont nous avons bénéficié au cours des deux années d'enquête. Aussi, nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont bien voulu nous apporter leur aide et nous accorder un peu de leur temps et de leur attention : anciens ministres, membres des cabinets ministériels, agents des services centraux et déconcentrés des ministères en charge de l'Écologie et de l'Équipement, représentants industriels, élus locaux et représentants des collectivités territoriales, membres d'associations et parlementaires.

# Sommaire

<b>Remerciements</b> .....	2
<b>Introduction</b> .....	5
Partie I	
<b>La mise en débat public des risques industriels</b> .....	15
<b>Les débats et leurs participants : des réductions successives</b> .....	20
<b>Le contenu des débats : inventaire des problèmes et pistes d'amélioration possibles</b> .....	32
<b>Du débat à l'écriture de la loi : des effets certains, mais difficilement mesurables</b> .....	44
Partie II	
<b>La formalisation administrative du projet de loi</b> .....	47
<b>Des orientations de réforme qui échappent au ministère de l'Environnement</b> .....	52
<b>L'avant-projet Cochet : un texte de portée symbolique, reflet des difficultés d'un ministre isolé</b> .....	60
<b>Le projet Bachelot : un exercice de différenciation politique</b> .....	72
<b>La fabrique administrative du projet de loi</b> .....	86
Partie III	
<b>Le projet de loi Bachelot à l'épreuve du processus parlementaire</b> .....	89
<b>L'organisation et la préparation des débats : traduire pour mieux mobiliser</b> .....	94
<b>L'apport rédactionnel de la navette parlementaire</b> .....	108
<b>Des lectures contrastées du processus parlementaire</b> .....	127
<b>Conclusion</b> .....	129
<b>Bibliographie</b> .....	147
<b>Glossaire</b> .....	155
<b>Table des matières</b> .....	157



# Introduction

« La maîtrise du risque suppose l'implication des acteurs concernés car elle est aussi une affaire de démocratie. J'ai demandé à Yves Cochet de veiller à la constitution de comités locaux de prévention des risques associant tous les acteurs et capables de jouer un rôle réel d'interpellation, d'information, d'alerte et de mise en garde. Ces comités, présidés par une personnalité qualifiée indépendante, devront être généralisés dès la fin de cette année. Ils devront être dotés de moyens pour pouvoir remplir pleinement leurs fonctions, susciter lorsque cela s'avère nécessaire des contre-expertises, émettre un avis sur les installations. »

« Des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) autour des sites industriels à risque vont être créés. Ils se feront sur le modèle des plans de prévention des risques naturels qui existent déjà. Les PPRT permettront directement d'interdire les constructions neuves dans les zones à risques et de prescrire des normes de construction pour la création de bâtiments nouveaux. Ce nouvel outil devra être inscrit dans la loi<sup>1</sup> »

Par ces mots, le 28 septembre 2001, soit une semaine après l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, le Premier ministre Lionel Jospin annonce les principales orientations d'une nouvelle loi sur les risques industriels : la mise en place de comités locaux de prévention des risques, qui deviendront plus tard comités locaux d'information et de concertation (CLIC), et l'instauration de plans de prévention des risques technologiques (PPRT) sur le modèle des plans de prévention des risques naturels.

Ce discours de Lionel Jospin conforte l'idée que les catastrophes constituent le principal moteur des évolutions législatives et réglementaires dans le domaine de la prévention des risques industriels<sup>2</sup>. Il y a presque deux siècles, le texte fondateur de cette politique publique, le décret relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux du 15 octobre 1810, était promulgué suite à l'accident de la poudrerie de Grenelle en 1794<sup>3</sup>. Par la suite, c'est cette même proximité entre catastrophe et réforme qui scande toute l'histoire de ce domaine d'action publique. La période récente l'atteste avec force : la loi du 19 juillet 1976 constitue en effet une réponse à l'accident de la raffinerie de Feyzin, survenu le 4 janvier 1966. Quelques années plus tard, la directive européenne du 24 juin 1982, dite « directive Seveso »,

1. Dans cet ouvrage, on distingue les sources documentaires, qui sont citées en lettre droite, des sources orales constituées par entretien, citées en italique.

2. En France, la prévention des risques industriels s'intéresse aux dangers d'origine accidentelle (incendies, explosions, émanations de gaz toxiques) des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), pour l'essentiel des industries chimiques et pétrolières.

3. Sur les origines du droit des installations classées, voir Massard-Guilbaud G., *Une histoire sociale de la pollution industrielle dans les villes françaises (1789-1914)*, mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches, université Lumière Lyon 2, 2003.

se propose de tirer les enseignements de l'explosion d'un réacteur chimique produisant des herbicides, en Italie du Nord, le 10 juillet 1976. Transcrite dans le droit français par l'entremise de la loi du 22 juillet 87, cette directive européenne modifie le contenu de la politique de prévention par l'instauration de nouvelles possibilités d'action : l'information préventive (diffusion d'informations sur les risques et les consignes de sécurité à respecter en cas d'accident), l'organisation des secours (préparation de plans pour la gestion des crises) et la maîtrise de l'urbanisation (restriction des droits à construire dans le voisinage des usines à risques).

À chaque grande catastrophe sa réforme, telle semble être la spécificité du droit régissant le fonctionnement des activités industrielles à risques. Rien d'étonnant donc à ce qu'une loi soit votée le 30 juillet 2003, presque deux ans après la catastrophe de Toulouse. Le rapport qui s'établit entre cet accident et le changement dans l'action publique mérite cependant d'être interrogé : est-ce l'explosion de l'usine AZF qui est à l'origine de la réforme souhaitée par le Premier ministre de l'époque ou agit-elle plutôt comme un catalyseur qui permet de cristalliser des réflexions préexistantes ? Dans quelle mesure la loi adoptée un peu moins de deux ans après le 21 septembre 2001 tire-t-elle les leçons de cet événement singulier ? Quelles sont les évolutions qu'elle contribue à concrétiser ? Telles sont les principales questions qui ont guidé ce travail de recherche sur les conséquences politiques, législatives et réglementaires de la catastrophe d'AZF.

## Les effets des catastrophes sur l'action publique : un problème peu étudié

Si l'accident industriel est un objet de recherche classique pour les sciences humaines et sociales, notamment pour les chercheurs qui s'intéressent aux risques collectifs, la question des effets produits par ce type d'événement sur les politiques de prévention n'a été que peu abordée. La perspective adoptée est en général différente : elle consiste à considérer l'accident comme un révélateur de vulnérabilités d'ordre organisationnel<sup>4</sup>. Ces analyses, qui se développent en France à partir des années 1970 et 1980, relient de façon très explicite l'émergence de nouvelles catégories de risques – les risques majeurs<sup>5</sup> – à la complexité croissante de certaines activités dangereuses, la chimie et le nucléaire notamment. Les situations accidentelles y sont alors envisagées selon trois points de vue complémentaires : la recherche des causes en lien avec le fonctionnement des organisations et des grands systèmes sociotechniques<sup>6</sup> ; l'étude des réactions, des actes individuels et collectifs (sidération,

4. Gilbert C., « Erreurs, défaillances, vulnérabilités : vers de nouvelles conceptions de la sécurité ? », *Cahiers du GIS risques collectifs et situations de crise*, n° 3, 2005, p. 69-115.

5. Voir à ce sujet Lagadec P., *Le risque technologique majeur. Politique, risque et processus de développement*, Paris, Pergamon Press, 1981.

6. Même lorsqu'il s'agit de mettre en évidence l'inéluctabilité de l'accident dans les organisations très complexes : voir Perrow C., *Normal accidents. Living with High Risks Technologies*, New York, Basic Book, 1984. Sous ce registre, voir également l'analyse fondatrice de Diane Vaughn consacrée à l'explosion de la navette Challenger : Vaughn D., *The Challenger Launch Decision. Risky Technology, Culture and Deviance at Nasa*, University of Chicago Press, 1996.

désorganisation, erreurs de jugement, etc.)<sup>7</sup> ; et enfin, l'identification des faiblesses des dispositifs habituels ou traditionnels de prévention et de gestion de crises<sup>8</sup>. Dans tous les cas, ces analyses visent à formaliser des retours d'expérience, à tirer des enseignements qui pourraient être utilement mis à profit par les décideurs, dans une logique d'amélioration ou de renforcement des dispositifs de sécurité conçus pour parer aux conséquences dévastatrices des catastrophes.

Aux côtés de ces travaux, majoritaires en nombre, certaines analyses tendent cependant à déplacer les questionnements relatifs aux conséquences sociales des accidents. Ainsi, la catastrophe d'AZF a-t-elle donné lieu ces dernières années à des recherches très diversifiées, tant par les objets que par les disciplines mobilisées. Si l'on y retrouve les analyses précédemment évoquées, certaines d'entre elles marquent néanmoins une inflexion théorique par rapport à cette tradition. L'originalité vient de travaux qui se proposent d'analyser la catastrophe et ses conséquences sous l'angle des pratiques professionnelles, à travers l'observation de différents types d'acteurs ayant contribué à la gestion de crise, essentiellement hors usine : sapeurs-pompiers, services sociaux, équipes médicales ayant été en contact avec les sinistrés<sup>9</sup>. La question des victimes, de leur statut, de leurs revendications et registres d'action est également examinée par certains chercheurs<sup>10</sup>, tandis que l'observation des mobilisations civiques suscitées par la catastrophe permet de montrer comment les citoyens concernés s'organisent pour identifier et formuler leurs attentes vis-à-vis des autorités publiques<sup>11</sup>.

Incontestablement, ces recherches tendent à renouveler les approches classiques en diversifiant considérablement les points de vue sur les catastrophes et leurs conséquences sociales. Cependant, elles ne disent pas grand-chose de la façon dont ces événements saisissent ou infléchissent les politiques publiques, en particulier celles qui ont pour objectif principal de prévenir les accidents industriels et d'en réduire les effets destructeurs<sup>12</sup>. C'est ce problème que nous nous proposons d'étudier, en examinant ce que la catastrophe d'AZF fait concrètement à la politique de prévention des risques industriels, c'est-à-dire en étudiant précisément comment

7. Lagadec P., *Apprendre à gérer les crises. Société vulnérable, acteurs responsables*, Paris, Éditions d'Organisation, 1993 ; *La gestion des crises. Outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Paris, McGraw Hill, 1991.

8. Par exemple : Brot J., Callens S., Gérardin H., Petit O. (sous la direction de), *Catastrophe et gouvernance. Succès et échecs dans la gestion des risques majeurs*, Louvain, Fernelemonr, EME & Intercommunications, 2008.

9. Voir De Terssac G., Gaillard I. (sous la direction de), *La catastrophe d'AZF : l'apport des sciences humaines et sociales*, Paris, Éditions Lavoisier, 2008. L'apport de cet ouvrage tient également à sa dimension réflexive et au débat qu'il engage sur ce que la catastrophe fait aux sciences sociales, en termes de réévaluation critique des notions et des postures de recherche.

10. Latté S., Rechtman R., « Enquête sur les usages sociaux du traumatisme à la suite de l'accident de l'usine AZF à Toulouse », *Politix*, volume 19, n° 73, 2006, p. 159-184.

11. Suraud M.-G., *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la contestation*, collection « Réponses environnement », Paris, La Documentation française, 2007.

12. Ce constat n'est d'ailleurs pas spécifique à la recherche française. Jusqu'à maintenant, cette problématique n'a pas vraiment eu beaucoup plus de succès dans le monde anglo-saxon : voir Boin A., McConnell A., Hart P. (eds), *Governing after Crisis. The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Oxford, Cambridge university Press, 2008. Pour ces auteurs, les rares travaux qui se sont intéressés aux effets politiques des catastrophes ont surtout cherché à expliquer les différences de traitement dont elles ont fait l'objet, pourquoi dans certains cas elles conduisent à des réorganisations alors que dans d'autres elles sont absorbées sans véritable changement.

les enseignements tirés des événements et les significations qui en sont données contribuent à redéfinir les problèmes posés par cette politique publique, puis comment s'organisent la formulation des propositions et les choix qui orientent la mise en forme des dispositions porteuses de changement.

### Retracer la genèse des CLIC et PPRT en tant que dispositions législatives

Pour mener à bien ce projet, on s'est intéressé au processus de réforme déclenché par la catastrophe, et plus précisément, à la genèse des deux instruments d'action publique, CLIC et PPRT, qui fondent en actes cette entreprise réformatrice. Le CLIC entend en effet répondre à l'enjeu croissant d'information des populations et aux carences de concertation que l'accident industriel de Toulouse a contribué à mettre en lumière. De son côté, le PPRT vise à renforcer les possibilités d'action sur l'urbanisation dans le voisinage des sites à risques, autre nécessité révélée par l'explosion et ses effets destructeurs sur le voisinage immédiat de l'usine AZF.

En se focalisant sur la fabrication de ces nouveaux dispositifs et leur formalisation juridique, cette recherche se donne donc pour principal objectif d'interroger l'instrumentation de l'action publique, c'est-à-dire les choix et les usages des outils qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Comme l'indiquent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, tracer une politique publique à partir de ses instruments se révèle souvent une méthode efficace pour repérer et comprendre les dynamiques de changement qui l'animent<sup>13</sup>. Dans la perspective suivie ici, l'approche par la conception des instruments permet de montrer comment des idées, mises en débat public suite à la catastrophe, «entrent» concrètement dans le droit, sous la forme de catégories juridiques et normatives. Elle permet également d'exposer que de tels instruments ne sont pas neutres, mais fondés sur des interprétations politiques du social, qu'ils sont porteurs de visions du monde spécifiques, et que dans ces conditions, ils préfigurent les modes de régulation future des problèmes posés par les risques industriels<sup>14</sup>.

De ce point de vue, on peut dire que la création des CLIC s'inscrit dans une perspective plus large de démocratisation de l'action publique, dans un mouvement caractérisé par l'extension des droits à l'information, amorcé dans les années 1970 et particulièrement suivi au cours des années 1990<sup>15</sup>. Cette obligation d'informer, progressivement inscrite dans la législation, est le plus souvent analysée comme le signe d'un renouvellement des formes de la démocratie, c'est-à-dire comme une réponse particulière au problème plus global posé par la mise en cause des conceptions traditionnelles de la légitimité et de l'intérêt général dans l'action publique. Sur ce registre, de très nombreux travaux s'intéressent à la mise en œuvre concrète de tel ou tel dispositif d'information, de concertation ou de participation

13. Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

14. Comme l'a bien montré Salvatore Maugeri à propos des outils usuels de gestion. Voir Maugeri S., *Délits de gestion*, Paris, La Dispute, 2001.

15. Lascoumes P., «L'obligation d'informer et de débattre, une mise en public des données de l'action publique», in Gerstlé J. (sous la direction de), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 303-321.

dans des domaines souvent techniques (recherche scientifique, choix énergétiques, aménagement du territoire<sup>16</sup>). Ils s'efforcent de rendre compte de la diversité des expériences, de leurs apports et de leurs limites. Ils se penchent également sur leur plus ou moins grande ouverture, leur fonctionnement et leur capacité à renouveler les modes d'action publique, ainsi que sur les difficultés, notamment méthodologiques, de l'analyse sociologique qui en est faite<sup>17</sup>. Une autre caractéristique de ces travaux tient à l'articulation qu'ils cherchent parfois à établir entre expérience concrète et réflexion théorique sur le renouvellement des formes de la démocratie (en référence notamment aux travaux de Rawls ou d'Habermas), même si à cet aune, les dispositifs étudiés s'avèrent souvent décevants<sup>18</sup>. Ils ne s'attardent jamais, cependant, sur la genèse des dispositifs étudiés, qui est le plus souvent envisagée comme un élément du contexte historique et non comme un objet d'étude en soi.

Il en va de même des instruments de maîtrise de l'urbanisation. Introduits par la loi de 1987, ils ont surtout été appréhendés sous l'angle de la prise en compte des risques dans l'aménagement, comme des révélateurs des transformations profondes qui affectent l'action publique locale, dans un contexte social et politique marqué par les conséquences de la crise économique, la mise en œuvre des lois de décentralisation et l'attribution de pouvoirs décisifs aux communes dans le domaine de l'urbanisme<sup>19</sup>. Les travaux consacrés à la maîtrise de l'urbanisation ont ainsi mis en évidence le poids des arbitrages locaux<sup>20</sup>, en partie déterminés par l'histoire des zones concernées et les représentations non congruentes des situations et problèmes par les différentes catégories d'acteurs sur ces territoires<sup>21</sup>. Ces travaux ont également contribué à relativiser les approches essentialistes du risque, pour l'envisager comme une catégorie de pensée et d'action publique et administrative, et plus largement encore, comme une construction collective et territorialisée<sup>22</sup>.

16. À titre d'exemple, voir respectivement : Marris C., Joly P.-B., Ronda S., Bonneuil C., "How the French GM controversy led to the reciprocal emancipation of scientific expertise and policy making", *Science and Public Policy*, Vol. 32, n° 4, 2005, p. 301-308 ; Barthe Y., « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, n° 57, 2002, p. 57-78 ; Blatrix C., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n° 57, 2002, p. 79-102.

17. Rui S., *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004 ; Blondiaux L., « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2006, p. 119-137 ; Blondiaux L., « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale*, Paris, PUF, 1999, p. 367-404.

18. Pour un état des lieux beaucoup plus détaillé des questions et débats relatifs à l'information en matière de risques industriels, voir Suraud M.-G., *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la contestation*, op. cit., p. 24-32.

19. Caillosse J., « Droit de crise, droit en crise ? », in Gilbert C. (sous la direction de), *La catastrophe, l'élu et le préfet*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1990, p. 43-66.

20. Blancher P., « Scénarios de risque industriel et prévention par l'aménagement », in Decrop G., Galland J.-P. (sous la direction de), *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1998, p. 127-148.

21. Coanus T., Duchêne F., Martinais E., 2000, *La ville inquiète. Développement urbain, gestion du danger et vie quotidienne sur trois sites « à risque » de la grande région lyonnaise (fin XIX<sup>e</sup> fin XX<sup>e</sup>)*, rapport au contrat de plan État-région Rhône-Alpes (Programme génie urbain et environnement), RIVES, 2000.

22. Martinais E., Morel Journel C., Duchêne F., « La construction sociale du risque environnemental : un objet géographique ? », in Séchet R., Veschambre V. (sous la direction de), *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 173-186.

Si les conditions d'élaboration des instruments d'information et de maîtrise de l'urbanisation restent globalement peu étudiées, la dimension normative de ces dispositifs de prévention des risques industriels fait pourtant l'objet de nombreuses critiques, de la part des juristes de l'environnement notamment<sup>23</sup>. Les reproches adressés au « législateur » visent en général les imprécisions, les manques et les zones d'ombre des textes législatifs et réglementaires censés encadrer les pratiques des acteurs en situation<sup>24</sup>. Mais cette inefficacité présumée du droit est toujours pensée en référence à la lecture que les juristes font du contenu des textes étudiés, jamais au regard des conditions d'élaboration des lois et des règlements.

### Suivre l'écriture de la loi pour observer les conditions du changement

Dans ce livre, on envisage la question du droit de façon différente. En effet, le récit du processus de fabrication de la loi du 30 juillet 2003 n'a pas pour objet de définir les contours et la portée juridique du texte, encore moins de mesurer son effectivité à l'épreuve des faits. Il cherche à mettre en lumière la façon dont cette loi est pensée, progressivement modelée, puis mise en forme, et enfin, comment elle contribue par ce cheminement à redéfinir la politique publique de prévention des risques industriels. On défend ici l'idée que la compréhension des effets produits par un texte de loi commence par un travail d'analyse des logiques qui ont présidé à son élaboration, concernant notamment le choix et les attributs des instruments d'action publique qui le composent. Par rapport aux approches classiques qui s'intéressent à la formulation des politiques de prévention des risques, la perspective tracée ici opère donc un double décalage : un décalage dans le temps, puisqu'on ne s'intéresse pas à la mise en œuvre ou à l'évaluation des dispositifs juridiques, mais à leur genèse ; un décalage du niveau d'observation, puisqu'on examine le travail des hauts fonctionnaires, des hommes et femmes politiques qui participent à l'écriture de la loi, et non les voies de son appropriation locale. Les rédacteurs du texte, leurs influences et leurs objectifs sont alors placés au centre de l'analyse, qui consiste précisément à « déconstruire » le processus d'écriture afin de mettre en évidence ses dynamiques, ses arbitrages, ses retournements, ses phases d'arrêt. Si l'on considère la loi comme un ajustement provisoire d'intérêts divergents<sup>25</sup>, alors les voies par lesquelles on aboutit à cet accord important, ainsi

23. Deharbe D., 2003, « Quelques réflexions insolentes sur les significations politiques du volet technologique de la loi risques... », *Droit de l'environnement*, n° 113, p. 234-237 ; Billet P., « Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations à risques », *Droit de l'environnement*, n° 113, 2003, p. 215-219 ; Romi R., « Les pratiques de concertation en matière d'environnement », in CURAPP/CRAPPS, *La démocratie locale*, Paris, PUF, 1999, p. 155-159 ; Charbonneau S., *La gestion de l'impossible : la protection contre les risques techniques majeurs*, Paris, Economica, 1992.

24. Par exemple : Ranchy S., « De la prévention à la réparation : aspects juridiques de l'appréhension des risques industriels majeurs », actes du colloque *Risques industriels majeurs, sciences humaines et sociales*, Toulouse, LERASS, MSHS Toulouse, MSH Alpes, p. 349-357.

25. Lascoumes P., « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois montagne et littoral », *Revue française de science politique*, volume 45, n° 3, 1995, p. 396-419.

que les frontières qu'il dessine et les évolutions qu'il permet. Dès lors, on mettra en évidence que loin d'être univoque et objet de consensus lors de sa conception, la loi du 30 juillet 2003 suscite de multiples dénonciations avant même sa promulgation et que sa rédaction finale n'est qu'une stabilisation imparfaite et contingente des investissements divers dont elle a fait l'objet au cours de sa formalisation.

Plusieurs particularités du processus d'élaboration de cette loi en font par ailleurs un cas d'étude très intéressant pour l'analyse des politiques publiques. Tout d'abord, le vote du texte intervient moins de deux ans après la catastrophe, selon une procédure qui voit se succéder l'organisation d'un grand Débat national sur les risques industriels, la création d'une commission d'enquête parlementaire, la mise en forme d'un premier projet de loi, puis d'un second suite au changement de gouvernement en 2002, et enfin, son examen par le Parlement entre janvier et juillet 2003. On n'est donc pas dans une situation où le processus de mise sur agenda passe successivement par des phases de mûrissement, de mobilisation et de construction des enjeux<sup>26</sup>. Selon la classification de Pierre Favre, on se trouve plutôt en présence d'un problème public à « émergence instantanée<sup>27</sup> », qui conduit en moins d'une semaine à l'annonce de l'élaboration d'un nouveau texte législatif, dans le but de réformer le contenu de la politique publique. Cette conjoncture particulière concentre les problèmes (techniques, politiques, juridiques), rend plus saillantes les solutions envisagées et permet de focaliser l'observation sur le travail administratif d'écriture de la loi, qui reste d'ordinaire dans l'ombre de l'analyse des politiques publiques : dès lors qu'une réforme a été annoncée, comment s'organise la formulation des propositions et des problèmes ? Comment sont inventés les dispositifs CLIC et PPRT qui constituent l'ossature de cette réforme ? En fonction de quelles logiques ? Sur quels référents, quelle théorisation, quelle expertise reposent leur sélection ?

Cette loi présente enfin l'originalité d'avoir été préparée par une ministre UMP sur la base d'un premier projet conçu sous la responsabilité d'un ministre Vert, ce qui permet d'aborder un cas très concret d'influence de la politique sur les politiques publiques<sup>28</sup>. Les travaux sur les politiques d'environnement abordent généralement cette question en pointant l'influence des grands corps, en l'occurrence celle du corps des Mines, dans la définition et le contenu de l'action du ministère de l'Écologie<sup>29</sup>. Les voies par lesquelles cette influence se manifeste, ainsi que le rapport des représentants de ce corps d'État avec les acteurs et les règles du monde politique, restent cependant peu documentés. La politique de prévention et de gestion des risques industriels fait-elle partie des secteurs qui « résistent avec

26. Garraud P., « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, volume 40, p. 17-41.

27. Favre P., « L'émergence des problèmes dans le champ politique », in Favre P. (sous la direction de), *Sida et politique. Les premiers affrontements, 1981-1987*, Paris, L'Harmattan, 1992.

28. Pour un aperçu des débats relatifs à cette question de science politique, voir Surel Y., « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de sciences politique*, volume 47, n° 2, 1997, p. 147-172.

29. Lascoumes P., « La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs. Le cas des politiques d'environnement », in Dubois V., Dulong D., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, p. 187-198.

succès à toute gouverne politique<sup>30</sup> ? Quelle relation existe-t-il entre les CLIC, les PPRT et la politique ? Quelle est la connotation politique de ces dispositifs ? Dans le prolongement des travaux qui ont mis en évidence l'influence exercée par la définition initiale des instruments de type réglementaire sur les politiques publiques, on pourra se demander dans quelle mesure la rédaction des articles relatifs aux CLIC et PPRT détermine les conditions de leur mise en œuvre, de leur effectivité et de leur efficacité.

### Note méthodologique

L'enquête réalisée entre 2004 et 2006 n'a pas couvert l'ensemble des dispositions du texte. Nous l'avons délibérément limitée aux seules parties relatives à l'information et à la maîtrise de l'urbanisation (chapitres I et II du titre I<sup>er</sup>). Cette loi, qui agrège des questions très diverses (indemnisations, risques naturels, risques technologiques, etc.), est en effet le résultat de l'assemblage du travail d'acteurs relevant de domaines d'action publique distincts. Ce ne sont pas les mêmes directions d'administration centrale qui travaillent sur les différentes parties du texte<sup>31</sup>. Ce ne sont pas non plus les mêmes acteurs à qui elles s'appliquent<sup>32</sup>. Nous avons donc choisi de respecter la logique d'action de ces différents acteurs, ce qui revient à ne pas leur poser des questions sur des domaines qui ne les concernent pas. C'est pourquoi la priorité a été donnée aux deux dispositifs créés par le ministère de l'Environnement (puis de l'Écologie et du Développement durable). Sur cet objet restreint, il devient possible de suivre le travail des différents acteurs mobilisés tout au long du processus, pour faire émerger leurs idées comme susceptibles d'intégrer le droit, pour écrire le texte, l'amender et le voter. Dans ces conditions, on peut également mettre en évidence les compétences, les ressources, les savoirs et savoir-faire de ceux qui concourent à l'élaboration de la loi, prêter attention aux enjeux de vocabulaire, de délimitation des compétences et d'attribution des pouvoirs qui sont au cœur de la démarche d'écriture de la loi.

Notre première source est documentaire : elle comprend un corpus d'articles de presse (315) parus dans les quinze jours suivant l'explosion de l'usine AZF, les documents publiés par diverses organisations professionnelles et syndicales, les associations de protection de l'environnement à l'occasion du Débat national sur les risques industriels qui a suivi, le rapport final remis par Philippe Essig (chargé de la synthèse de ce débat) à Lionel Jospin, les retranscriptions des auditions et le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la catastrophe d'AZF, les différentes versions du projet de loi, telles qu'elles existent dans les archives du ministère, et enfin, les centaines de pages de comptes rendus des débats parlementaires à l'Assemblée et au Sénat, ainsi que les différents rapports des rapporteurs sur le projet de loi. Notre seconde source est constituée d'entretiens avec les deux ministres qui ont porté le projet (Yves Cochet et Roselyne Bachelot), plusieurs membres de leur cabinet, les différents fonctionnaires du ministère de l'Écologie ayant été en charge de la préparation de la loi (directeur de la prévention des risques et des pollutions, chefs du service de l'environnement industriel et du bureau des risques), les rapporteurs du projet au Parlement, le rédacteur du rapport de la commission d'enquête parlementaire, ainsi que des représentants industriels et associatifs.

30. Leca J., « La gouvernance de la France sous la V<sup>e</sup> République. Une perspective de sociologie comparative », in d'Arcy F., Rouban L. (sous la direction de), *De la V<sup>e</sup> République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

31. Alors que la formalisation administrative et juridique des CLIC et PPRT relève directement de la Direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère de l'Environnement (puis de l'Écologie), les mesures relatives à la sécurité des personnels (chapitre III du titre I<sup>er</sup>) sont rédigées par la Direction des relations du travail (DRT) du ministère de l'Emploi.

32. Par exemple, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) est un acteur majeur pour les risques naturels, qui n'intervient pas sur les risques technologiques.

## Plan de l'ouvrage

L'analyse du processus conjoint d'écriture de la loi du 30 juillet 2003, dite loi Bachelot, et de réforme de la politique de prévention des risques industriels, est organisée selon trois parties chronologiques. La première porte sur les suites immédiates d'AZF, c'est-à-dire le temps de la mise en débat public des risques industriels dans différentes arènes : la presse, la commission d'enquête parlementaire, les réunions du Débat national sur les risques industriels. La deuxième partie est consacrée à l'action ministérielle et au travail des acteurs administratifs pour mettre en forme un premier projet de texte qui sera ensuite largement remanié, à la faveur de l'alternance politique du printemps 2002 et du changement de ministre. Enfin, dans un troisième temps, l'attention se focalise sur le processus parlementaire et les épreuves subies par le projet de loi à l'occasion de son examen par le Sénat et l'Assemblée nationale.

### Note chronologique

**21 septembre 2001** : explosion de l'usine AZF à Toulouse.

**28 septembre 2001** : Lionel Jospin annonce la préparation d'une nouvelle loi sur les risques industriels.

**Octobre-décembre 2001** : Débat national sur les risques industriels (tables rondes régionales), auditions de la commission d'enquête parlementaire.

**Janvier 2002** : publication des rapports de Philippe Essig (synthèse du Débat national sur les risques industriels); François Loos et Jean-Yves Le Déaut (rapport de la commission d'enquête parlementaire).

**Début 2002** : préparation d'un avant-projet de loi sur la maîtrise des risques par les services du ministère de l'Environnement (Yves Cochet).

**Février 2002** : dépôt de l'avant-projet de loi au Sénat.

**Mai 2002** : réélection de Jacques Chirac à la présidence de la République.

**Juin 2002** : formation du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin et nomination de Roselyne Bachelot à la tête du ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD).

**Juillet 2002** : décision du gouvernement de poursuivre la réforme de la prévention des risques industriels.

**Septembre 2002** : inondations dans le Gard.

**Septembre-décembre 2002** : préparation d'un nouveau projet de loi par les services de Roselyne Bachelot (ajout d'un volet « risques naturels »).

**3 janvier 2003** : dépôt du projet de loi Bachelot au Sénat.

**Janvier-février 2003** : examen du texte en première lecture par le Sénat.

**Février-mars 2003** : examen du texte en première lecture par l'Assemblée nationale.

**Mars-mai 2003** : examen du texte en deuxième lecture par le Sénat.

**Mai-juillet 2003** : examen du texte en deuxième lecture par l'Assemblée nationale.

**16 juillet 2003** : réunion de la commission mixte paritaire.

**30 juillet 2003** : adoption de la loi.



## Partie I

# La mise en débat public des risques industriels



Dès ses premiers développements, la catastrophe d'AZF présente toutes les apparences d'une situation de crise<sup>1</sup>. L'indécision, l'incertitude, la perturbation des principes ordinaires d'organisation et d'ordonnement du monde social, comptent en effet parmi les principales caractéristiques de la situation engendrée par l'explosion de l'usine toulousaine. Le nombre de victimes, l'ampleur et la gravité des dégâts y sont pour beaucoup, ainsi que l'effet de surprise et les difficultés patentes des autorités publiques à prendre en charge les premières mesures d'urgence. Quelques heures à peine après l'accident, l'émotion et la confusion atteignent déjà une sorte de paroxysme, empêchant pratiquement toute intervention coordonnée des autorités compétentes, au plan local comme au sommet de l'État. Le ministre de l'Environnement fait ainsi l'expérience de son « *impuissance* »<sup>2</sup>, pointant notamment l'incapacité de ses services à saisir sur le moment la nature même de l'événement et plus largement, la difficulté des autorités gouvernementales concernées à se faire entendre dans le concert des réactions et prises de parole qui saturent rapidement l'espace public. Sur un registre plus politique, la catastrophe est également l'occasion de luttes d'influence au sein de l'équipe gouvernementale, tandis que la cohabitation et la perspective des élections présidentielles de 2002 favorisent les surenchères électorales entre les deux candidats déclarés ou pressentis que sont le Premier ministre, Lionel Jospin, et le président de la République, Jacques Chirac.

Ce « jeu » politique concurrentiel, largement amplifié par la couverture médiatique de l'événement, pèse fortement sur la prise en charge de la catastrophe. Il explique en particulier la rapidité avec laquelle le gouvernement entend répondre à la crise. À peine deux jours après l'explosion, Yves Cochet déclare qu'une modification de la loi lui paraît nécessaire<sup>3</sup>. Cinq jours plus tard, Lionel Jospin profite d'un déplacement à Toulouse et d'une présentation à la presse des premières décisions gouvernementales pour confirmer la déclaration du ministre de l'Environnement<sup>4</sup>. En moins d'une semaine, la décision est donc prise de proposer une nouvelle loi sur les risques industriels, tandis que des orientations précises de réforme sont définies et annoncées publiquement. Parmi les nombreuses mesures évoquées à

---

1. Pour une définition des situations de crise, voir par exemple : Lagadec P., *Ruptures créatrices*, Paris, Éditions d'Organisation-Les Échos Éditions, 2000. Pour une mise en perspective des travaux de sciences humaines et sociales consacrés à cette question, voir Gilbert C., « L'analyse des crises : entre normalisation et évitement », *Cahiers du GIS risques collectifs et situations de crise*, n° 3, 2005, p. 175-223.

2. Selon ses propres mots (entretien avec Yves Cochet, février 2005).

3. Interview au *Journal du Dimanche*, parue le 23 septembre 2001. Il convient cependant de noter que les réponses gouvernementales ne se situent pas uniquement sur le plan réglementaire. Elles sont également de type symbolique et prennent la forme de visites, de rencontres, d'hommages et de cérémonies, dans une logique de compassion avec les victimes, les sinistrés et tous ceux qui souffrent des conséquences de l'explosion. Elles sont encore d'ordre judiciaire (ouverture d'enquêtes) ou administratif, avec l'appel à des experts et la constitution de missions d'inspection et d'analyse.

4. Allocution de Lionel Jospin devant la presse à Toulouse, le 28 septembre 2001.

ce moment-là figure la création conjointe des comités locaux de prévention des risques et des plans de prévention des risques industriels.

Mais l'engagement du Premier ministre dépasse le seul cadre législatif et l'instauration de ces deux nouveaux instruments d'action publique. Il vise également la promotion de modalités de gestion des risques fondées sur des exigences démocratiques renforcées. Ainsi, le 2 octobre, Lionel Jospin se prononce-t-il à l'Assemblée nationale en faveur d'une participation élargie en matière de sécurité industrielle, passant notamment par la reconnaissance et l'implication de nouveaux acteurs (les riverains, les salariés et leurs représentants associatifs ou syndicaux) aux côtés des acteurs traditionnels de la gestion des risques que sont les services de l'État, les industriels, les experts techniques et les élus locaux<sup>5</sup>. Cette volonté gouvernementale d'instaurer une « démocratie du risque » est d'ailleurs immédiatement traduite en actes, avec l'organisation d'une grande consultation nationale « pour réfléchir sur les grands sites industriels à risques », annoncée lors de ce même discours devant les députés. Par ces différents engagements, le gouvernement de l'époque place donc le débat public et la participation au cœur de son action comme de son projet de modification de la législation existante, modification rendue possible (sinon nécessaire) par les suites de la catastrophe<sup>6</sup>. La sollicitation des citoyens, des associations, des salariés et des syndicats, des élus locaux et de tous les autres acteurs de la prévention des risques industriels, répond alors à un double objectif : se mettre à l'écoute des attentes et revendications qui s'expriment avec vigueur depuis le début de la crise, tout en créant les conditions d'un débat sur la question des risques industriels qui permette de mener à bien la réforme annoncée.

La première partie de cet ouvrage est consacrée à la mise en débat des risques industriels, dans la période qui précède la préparation du projet de loi. L'analyse s'intéresse plus particulièrement aux conditions d'émergence de ce débat quelques jours à peine après la catastrophe d'AZF, aux différents lieux et moments dans lesquels il prend forme par la suite, à ses acteurs, mais également à ce qui est discuté et à ce qui émerge en termes de propositions nouvelles susceptibles de renouveler les modalités d'action publique. Trois grandes questions organisent notre propos. La première se rapporte aux formes successives de ce débat et aux effets induits sur la mobilisation des intervenants et leur capacité à se constituer en groupes d'intérêt pour défendre un point de vue, un argumentaire, une proposition de réforme. La deuxième question porte plus spécifiquement sur les contenus, c'est-à-dire les points en discussion et toutes les idées que ce débat contribue à faire naître. On se demandera notamment s'il concourt à une éventuelle reformulation des problèmes posés par la question des risques industriels et, plus largement,

5. En réponse à une intervention du député-maire de Toulouse (Philippe Douste-Blazy) concernant la catastrophe de Toulouse et les leçons à en tirer pour l'avenir des sites Seveso en France, le Premier ministre s'exprime ainsi : « La maîtrise du risque dépend aussi à mon sens de l'implication des acteurs concernés, car à mes yeux, sans que cela remplace par magie le travail technique qui est nécessaire, la démocratie reste une garantie majeure de sécurité. L'information sur les risques est un droit que nous devons garantir. »

6. C'est l'une des caractéristiques essentielles des crises que d'ouvrir sur des possibilités de décision plus ou moins radicales, permettant ainsi aux autorités publiques de réaffirmer leur pouvoir et d'envisager par la même occasion un nouvel ordre institutionnel. Voir Gilbert C., 2005, « L'analyse des crises : entre normalisation et évitement », *op. cit.*

par leur prise en charge collective. Le regard porté sur les différentes procédures de consultation constitutives de ce débat, sur les acteurs ainsi mobilisés et leurs contributions, nous amènera enfin à envisager ses conséquences sur l'élaboration de la loi : en quoi la sollicitation d'un aussi grand nombre d'intervenants, justifiée par l'engagement du gouvernement d'initier la « démocratie du risque », est-elle en mesure d'influencer le processus d'écriture de la loi ? Cette dernière question paraît d'autant plus cruciale que cette mise en débat repose sur une ambiguïté fondamentale qui ne sera jamais vraiment levée : si toutes les opinions doivent pouvoir s'exprimer, être entendues et prises en compte afin de nourrir la réforme, il reste que ses principales orientations ont déjà été publiquement annoncées avec la création des comités locaux de prévention des risques et des PPRT. À l'image des travaux de Sandrine Rui consacrés à la récente loi sur l'eau<sup>7</sup>, l'examen des suites immédiates d'AZF devrait donc permettre de voir dans quelle mesure la mise en débat des risques industriels contribue à la redéfinition de la politique publique correspondante, voire à la transformation des structures de gouvernement qui organisent de longue date ce secteur d'action publique.

---

7. Rui S., «Le public fait-il la loi ? Le Débat national sur l'eau entre injonction participative et néo-corporatisme», *Politix*, n° 75, 2006, p. 125-142.

## Les débats et leurs participants : des réductions successives

Pour beaucoup, victimes, acteurs de la prévention des risques industriels ou simples citoyens, la catastrophe est l'occasion d'une prise de parole, d'un témoignage, d'un avis parfois révolté sur les circonstances de l'accident ou, plus largement, sur les défaillances des activités de prévention, de gestion et de surveillance en lien avec l'industrie chimique. Encouragées par la couverture médiatique de l'événement, ces interventions spontanées sont dans le même temps rendues publiques par la presse écrite et audiovisuelle qui, durant près de deux semaines, consacre à l'explosion de l'usine AZF et à ses suites une quantité considérable de reportages, d'émissions spéciales et d'articles à la tonalité plutôt critique<sup>8</sup>. De la crise naît donc le débat, qui prend forme dès les premiers jours par une convergence stupéfiante d'interventions, émanant de toutes les composantes de la société qui attachent à l'événement une signification particulière et trouvent, avec les médias, un moyen de relayer et diffuser largement leur opinion et analyse de la situation. D'abord soutenu par l'activité journalistique et le traitement médiatique de la catastrophe, le débat trouve ensuite son prolongement dans le cadre de deux procédures de consultation menées en parallèle. La première relève du Débat national sur les risques industriels évoqué précédemment. Quant à la seconde, elle s'inscrit dans les travaux de la commission d'enquête parlementaire créée le 24 octobre 2001 pour « formuler des propositions permettant de lutter plus efficacement contre le risque d'accident industriel et de mieux protéger les personnes en cas d'accident<sup>9</sup> ».

### L'ouverture du débat : campagne de presse, polémiques et mises en accusation

La frénésie médiatique suscitée par l'explosion de l'usine AZF a donné lieu à une intense production journalistique<sup>10</sup>. Plusieurs jours durant, l'événement a

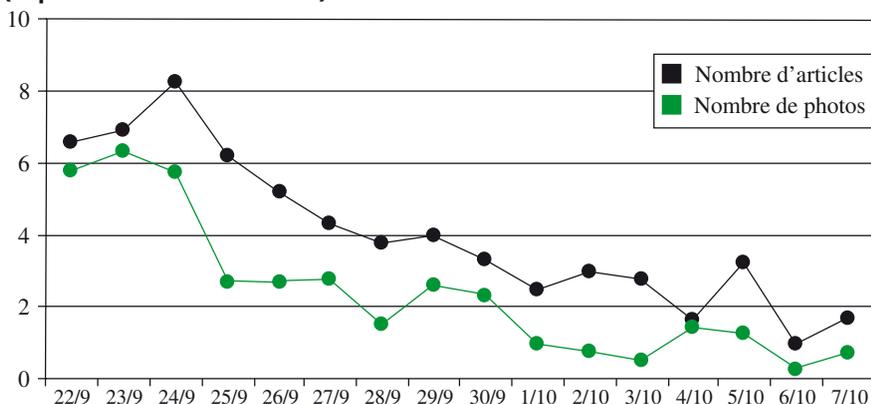
8. On retrouve là une caractéristique essentielle des mobilisations médiatiques, qui construisent les opinions publiques tout en cherchant à refléter dans leur diversité les différentes composantes de ces opinions : voir notamment Accardo A. (sous la direction de), *Journalistes au quotidien. Essais de socio-analyse des pratiques journalistiques*, Bordeaux, Éditions Le Mascaret, 1995. Pour une illustration relative au traitement médiatique des catastrophes, voir par exemple : Favier R. et Granet-Abisset A.-M. (sous la direction de), *Récits et représentations des catastrophes depuis l'Antiquité*, Grenoble, CNRS-MSH-Alpes, 2005.

9. Loos F., Le Déaut J.-Y., *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur* (rapport n° 3559), Paris, Assemblée nationale, 2002, p. 7.

10. Il ne s'agit pas ici d'analyser les modalités de cette production, mais plutôt de rendre compte de la façon dont le débat a pris forme dans les médias. Dans cette optique, le point de vue offert par la presse écrite, bien que partiel, nous paraît suffisant pour repérer les sujets polémiques ou à l'origine de points de vue contrastés. L'attention se focalise donc principalement sur le contenu des articles qui dessinent un espace de discussion, c'est-à-dire un ensemble de formes de description et de confrontation sur un objet spécifique, construit par des acteurs divers, selon des enjeux qui leur sont propres. Le corpus de 325 articles de presse sur lequel nous nous appuyons ici couvre deux semaines de publication à partir du jour même de la catastrophe et provient de quinze supports différents de presse écrite (cinq quotidiens nationaux, deux quotidiens régionaux et huit hebdomadaires).

fait la « une » de l'actualité et des journaux télévisés, tandis que la presse écrite lui a dédié une quantité considérable d'articles (voir graphique 1). Les deux premières semaines, la plus grande part de cette production est consacrée à des récits de l'explosion et de ses conséquences, à des témoignages de victimes et de sinistrés<sup>11</sup>. Les interrogations quant aux circonstances de l'événement (attentat ou pas ?) suscitent également l'intérêt de certains journaux. La presse a cependant exploré d'autres aspects de la catastrophe dans ces premiers jours. Elle s'est notamment intéressée à des sujets de portée plus générale, comme la législation sur les installations classées ou l'exercice du contrôle administratif des usines à risque. L'adéquation de la politique de prévention des risques industriels avec les attentes sociales en matière de sécurité, ou bien encore, la place des industries à risque dans la société française sont deux thèmes qui apparaissent également de façon significative lors de la première semaine.

**Graphique 1 : Évolution du nombre moyen d'articles et de photos (septembre-octobre 2001)**



En explorant cette dimension particulière de la catastrophe, la presse cherche d'abord à comprendre les raisons du drame : « Comment une telle bombe pouvait-elle se trouver dans une agglomération de plus d'un million de personnes ? » (*Le Monde*). Mais il s'agit aussi de porter au débat, souvent sur un mode accusateur, une éventuelle responsabilité des pouvoirs publics : « Pourquoi les élus et les responsables administratifs ont-ils laissé se construire des quartiers entiers à proximité d'un tel complexe industriel que tout le monde savait dangereux ? » (*Le Monde*). Ou bien encore : « Qu'est-ce qui fait qu'à un moment donné, ou sur la longue durée, une collectivité, des institutions se refusent à entendre une vérité qui dérange » et s'enferment « dans un autisme généralisé sur les risques encourus » (*Libération*). L'action des pouvoirs publics en matière de risques industriels est alors placée sous le feu de la critique et pour ce faire, la parole est donnée à tous ceux dont le propos est susceptible de servir (ou d'appuyer) ce projet de mise en perspective et de confrontation des points de vue : les habitants (souvent anonymes), les riverains

11. Cauhopé M., *Comment se construisent les représentations médiatiques de la ville après la catastrophe ? Le cas de l'explosion de l'usine AZF, Toulouse, 21 septembre 2001*, master recherche « Villes et Sociétés », IUL, ENTPE, 2005.

de l'usine AZF (ou d'une autre, semblable, ailleurs en France), les salariés de la chimie, les syndicalistes, les représentants associatifs et enfin, les élus locaux.

La première semaine, la majorité des mises en cause que l'on peut attribuer à ces divers interlocuteurs a tendance à se focaliser sur les domaines d'intervention et de compétence de l'État. Plus précisément, la critique des pouvoirs publics se concentre sur l'inspection des installations classées<sup>12</sup>, dont la principale mission consiste justement à mettre en œuvre la politique de prévention des risques industriels (voir encadré 1). Les dénonciations et les contributions les plus polémiques portent sur trois aspects de cette politique : les activités de contrôle et de surveillance de l'industrie chimique (jugées insuffisantes, défailtantes ou inefficaces, c'est selon), la trop grande proximité des usines et de la ville, et enfin, la question de l'information. Sur ce dernier point, la dénonciation des carences en matière d'information préventive à destination du public est unanime. Ainsi dans *Le Monde* :

« Certaines voix (...) s'élèvent pour émettre des réserves sur la manière dont ce plan [d'information du public] a été exécuté. Les procédures d'alerte n'auraient pas été respectées. La liste des consignes de sécurité, qu'auraient dû posséder les riverains a été distribuée en trop petit nombre : quelques dizaines de milliers d'exemplaires pour une population dix fois supérieure. Aucun exercice d'alerte de grande envergure n'a jamais été entrepris.<sup>13</sup> »

On le voit bien à travers cet extrait, les critiques relatives à l'information recouvrent différents niveaux de problème. Il est question d'exercices d'alerte, de consignes de sécurité, de la quantité d'information mise à disposition du public, mais aussi de la qualité des messages diffusés. Certains, comme les représentants des associations de protection de l'environnement, insistent tout particulièrement sur ces problèmes d'ordre qualitatif (messages jugés incomplets et lénifiants, manque de lisibilité des consignes, complexité des dossiers techniques), ouvrant un débat sur les moyens et les instruments de l'information. D'autres soulignent l'opacité du fonctionnement des DRIRE et leur prédilection pour le silence. Les syndicats, par exemple, se montrent particulièrement revendicatifs sur ce point, comme en atteste cet extrait du journal *Le Progrès* de Lyon :

« Parmi ses propositions pour qu'une catastrophe comme celle de Toulouse ne se reproduise pas dans notre région, le CGT place au premier rang « un renforcement et une réforme complète des DRIRE ». « Les DRIRE ne sont pas assez indépendantes et pas assez démocratiques », constate Bruno Bouvier, secrétaire général du comité régional CGT-RA. « La DRIRE est un organisme qui intervient sur des sites industriels très sensibles : les mines, les centrales nucléaires, les usines chimiques

12. Ce constat n'a d'ailleurs rien de spécifique à la catastrophe d'AZF. En effet, au cours des trente dernières années, la plupart des grands accidents industriels a fait l'objet de ce type d'accusations et de recherche en responsabilité visant plus particulièrement les services de l'Etat chargés du suivi administratif des industries à risques : cf. par exemple Gilbert C., « Le nuage toxique de Nantes. Exemple d'une crise blanche », *Préventique*, n° 22, 1988, p. 4-23. A ce sujet, Pierre Lascombes note que c'est en général à l'occasion de ces événements, où la prévention est justement mise en défaut, que l'action des services d'inspection acquiert une visibilité médiatique, contribuant ainsi à renforcer les stéréotypes les plus négatifs attachés à ce domaine d'action publique : Lascombes P., « La gestion technocratique des risques industriels », in B. Barraqué et J. Theys (dir.), *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Editions Recherches, 1998, p. 281-295.

13. *Le Monde* du 26 septembre 2001.

et les carrières, notamment. Mais c'est un organisme qui manque de moyens, qui a un statut inadapté et qui fonctionne dans une opacité totale», précise Bruno Bouvier. [...] «Enfin, pour l'opacité, les syndicats ou les CHSCT n'ont jamais la possibilité d'intervenir et rarement d'être entendus par la DRIRE. Les responsables de la DRIRE ne rencontrent que les dirigeants ou les cadres supérieurs, jamais les salariés. Et les rapports de la DRIRE ne sont communiqués qu'à la direction, qui décide ou non de les transmettre aux syndicats. Les syndicats ne sont jamais destinataires des rapports de la DRIRE. Ce n'est pas comme cela qu'on va améliorer la sécurité dans la vallée de la chimie. Il faut ouvrir les DRIRE aux syndicats, mais aussi aux associations de riverains ou aux usagers», réclame la CGT.<sup>14</sup>»

### **Encadré 1 : inspection et installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**

En France, l'inspection des installations classées, chargée de la gestion et de la prévention des pollutions et risques industriels, mobilise diverses structures administratives départementales ou régionales plus ou moins bien coordonnées : directions départementales des services vétérinaires (DDSV), directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et service technique interdépartemental des installations classées (STIIC) de la préfecture de police de Paris. La plus importante de ces structures, à la fois par le nombre d'inspecteurs et le type d'établissements contrôlés, est la DRIRE. Ses fonctionnaires, pour l'essentiel des ingénieurs de l'industrie et des mines dont l'inspection des installations classées ne constitue qu'une partie de leurs missions, exercent cette activité depuis les années 1970, période à laquelle leur service, qui dépend du ministère de l'Industrie, devient le principal relais sur le terrain du ministère de l'Environnement.

Selon les statistiques 2007 du ministère de l'Écologie et du Développement durable, la France compte un peu plus de 500 000 établissements relevant de la législation des installations classées. Une nomenclature, périodiquement actualisée et fixée par décret ministériel, classe ces installations selon la nature, la quantité et la dangerosité des produits qu'elles utilisent et/ou fabriquent.

Trois régimes juridiques visent à réglementer le fonctionnement de ces installations en regard des inconvénients qu'elles présentent pour leur environnement : la simple déclaration en préfecture pour les moins dangereuses (environ 450 000 établissements), l'autorisation préfectorale pour celles qui présentent des dangers moyens (un peu moins de 51 000 établissements) et enfin, l'autorisation avec servitude d'utilité publique (interdiction de construire dans le voisinage de l'installation par exemple) pour les plus dangereuses.

Les installations les plus dangereuses sont également soumises à la directive européenne Seveso, adoptée le 24 juin 1982 pour renforcer la prévention des accidents majeurs et harmoniser les pratiques en la matière dans les États membres. Cette réglementation, qui s'impose de fait aux droits nationaux, prévoit en particulier la mise en place d'un dispositif de maîtrise des risques (l'étude de dangers pour le cas français), présentés par les industries comme la chimie, les raffineries, les stockages de produits toxiques ou de gaz liquéfiés susceptibles d'être à l'origine d'incendies, d'explosions ou de relâchements de gaz toxiques. Cette première directive européenne a depuis été remplacée par une seconde, dite Seveso II, du 9 décembre 1996, qui en élargit le champ tout en renforçant ses principales dispositions. Elle impose notamment à l'exploitant la mise en œuvre d'un système de gestion et d'une organisation (ou système de gestion de la sécurité) proportionnés aux risques qu'il génère par ses installations.

Les établissements visés par la directive Seveso II et soumis au régime de l'autorisation avec servitude (environ 600 pour la France) constituent depuis les années 1980 l'une des priorités de l'inspection des installations classées. Ils comptent donc parmi les plus suivis et les plus contrôlés. A ce titre, ils font l'objet de mesures particulières qui ne s'imposent pas nécessairement aux autres : révision des études de dangers tous les cinq ans, recours systématique à une tierce expertise pour l'évaluation de ces études, plan particulier d'intervention (PPI) pour l'organisation des secours, campagne obligatoire d'information du public, etc.

14. *Le Progrès* du 4 octobre 2001.

Ce manque de communication des DRIRE, qui parfois se double d'une certaine surdité à certains points de vue jugés « non autorisés », est également mis en avant par les représentants associatifs qui regrettent la non prise en compte de leurs opinions dans les enquêtes publiques, concernant l'implantation ou l'extension des établissements industriels à risque. Les élus locaux, pour leur part, plaident pour davantage de collaboration locale et une participation accrue à l'organisation des campagnes d'information du public prévues par la loi :

« L'information de la population, elle est pratiquement inexistante. Selon la loi, elle est du ressort exclusif de l'État, donc du préfet, et des entreprises. On n'a jamais pensé à y associer les communes, c'est surprenant ! J'ai alerté les autorités à plusieurs reprises sur ce problème, je n'ai jamais été entendu. Il faut, vite, corriger cette erreur.<sup>15</sup> »

Un autre sujet, en lien direct avec l'action des services de l'inspection des installations classées, connaît un traitement similaire à celui de l'information. Il s'agit du problème posé par la contiguïté des espaces urbains et industriels, présenté comme un héritage du passé, ou pire, comme la conséquence d'un « laisser-faire » des décideurs d'hier qui, par négligence ou laxisme, seraient à l'origine du développement inconsidéré de la ville jusqu'aux portes des usines<sup>16</sup>. Le débat prend forme au gré d'articles récurrents sur le thème de cette impossible proximité et d'interrogations sur l'avenir de ces « sites à risques » implantés en milieu urbain. Alors que certains se demandent s'il ne faudrait pas « bouter les installations industrielles dangereuses en dehors des agglomérations ? » (*Le Parisien*) et que Philippe Douste-Blazy, maire de Toulouse, « promet d'aller s'enchaîner aux grilles si l'usine AZF devait redémarrer après cet incident » (*Libération*), Jean-Louis Touraine, adjoint au maire de Lyon, est l'un des tout premiers élus locaux à prôner « une délocalisation des sites industriels très loin de l'agglomération lyonnaise et ce quel que soit le coût financier<sup>17</sup> ». D'autres élus de grandes villes (Dunkerque, Marseille, Bordeaux, etc.) s'engageront également dans cette voie, en dépit de prises de position cherchant à démontrer le caractère irréaliste ou illusoire de ce type de mesure (voir encadré 2).

15. Zimeray F., président de la communauté d'agglomération rouennaise, cité par *Le Figaro* des 29 et 30 septembre 2001.

16. À l'image de Thierry Desmaret (cité par *Capital* de janvier 2002), PDG de Total, les exploitants industriels s'empressent en général de relier ces situations problématiques du point de vue de la sécurité des populations « à la pression foncière qui conduit les responsables d'urbanisme à bâtir près des usines chimiques installées de longue date ». Pour un point de vue plus nuancé sur la formation historique des territoires industriels, voir Martinais E., 2003, « La construction d'un territoire industriel "à risque" : le couloir de la chimie lyonnais », *Pouvoirs locaux*, n° 56, p. 58-64. Pour une histoire de l'urbanisation des abords du pôle chimique de Toulouse, voir également CIEU, « L'explosion de l'usine AZF à Toulouse : une catastrophe inscrite dans la ville », *Mappemonde*, n° 65, 2002, p. 23-28.

17. Cité par *Lyon Capitale* du 26 septembre 2001 et repris par plusieurs quotidiens.

## Encadré 2 : quelques contributions au débat sur les délocalisations industrielles

« Il faut que nous tournions la page, que petit à petit nous éloignons de la ville ces bombes. » (Jean-Louis Touraine, premier adjoint au maire de Lyon, cité par *Libération* du 25 septembre 2001).

« Le président PS de la région PACA, Michel Vauzelle, a demandé hier au gouvernement d'engager "le plus rapidement possible un audit des zones dites à risques" dans toutes les régions concernées. » (*Libération* du 26 septembre 2001).

« Pour l'urbaniste François Ascher, usine et ville devront cohabiter : "Déménager toute la chimie ? Infaisable". » (*Libération* du 26 septembre 2001).

« L'Union des industries chimiques a demandé hier "d'éviter les amalgames excessifs et de se garder des solutions simplistes", concernant la localisation des sites industriels dans les zones urbanisées. » (*Libération* du 26 septembre 2001).

« Tout le pôle chimique de Toulouse doit disparaître, rapidement, je ne veux plus une seule de ces usines sur ma commune. » (Philippe Douste-Blazy, maire de Toulouse, cité par *Le Monde* du 27 septembre 2001).

« Jean-Claude Gaudin, maire (DL) de Marseille, estime que l'usine Atofina, qui emploie 350 salariés dans le quartier très urbanisé et commercial de la vallée de l'Huveaune, devrait déménager. « La ville a rejoint l'usine. À mon sens, Atofina n'a donc plus sa place ici », estime Jean-Claude Gaudin. » (*Le Monde* du 27 septembre 2001).

« Philippe Vesseron, DPPR au ministère de l'Environnement, a estimé hier que "focaliser le débat sur la seule urbanisation constitue une réduction dangereuse". Selon lui, "le premier responsable de la sécurité est l'entreprise". Et de rappeler que l'isolement du site n'aurait rien changé aux conséquences de l'explosion pour les travailleurs de l'usine de Toulouse, qui constituent 22 des 29 morts. » (*Le Progrès* du 27 septembre 2001).

S'agissant des délocalisations industrielles ou de l'information préventive, le débat s'ouvre donc sur un ensemble de critiques, plus ou moins explicites, visant le contenu de la politique publique de prévention des risques industriels et plus largement, les conditions de sa mise en œuvre par le ministère de l'Environnement et l'inspection des installations classées. Dans les deux cas, la presse privilégie une mise en forme du problème de type polémique, en accordant dans un premier temps beaucoup d'importance aux propos revendicatifs, dénonciateurs et accusateurs, d'où qu'ils viennent. Ce n'est qu'à partir de la deuxième semaine, une fois les termes du débat posés, que l'information institutionnelle fait son apparition dans les colonnes des journaux et que des responsables de l'administration prennent ouvertement la parole. Cette contribution au débat des représentants de l'État coïncide d'ailleurs avec l'intervention du Premier ministre et l'engagement pris par le gouvernement de travailler à une modification de la loi.

De ce point de vue, l'annonce de la création des PPRT apparaît clairement comme une réponse politique à tous ceux qui défendent l'idée d'une délocalisation des usines vers des contrées moins urbanisées. En proposant d'instaurer ce nouvel instrument de maîtrise de l'urbanisation, le Premier ministre, parlant au nom du gouvernement et de l'État, prend en effet clairement position en faveur du maintien des sites à risques en milieu urbain. C'est ce qui définit le sens premier de ce nouveau dispositif : permettre aux usines chimiques et aux raffineries de continuer

à produire et à se développer à la périphérie des grandes villes françaises<sup>18</sup>. De la même manière, la décision concernant les comités locaux de prévention des risques doit être replacée dans le contexte du débat relatif à l'information préventive évoqué précédemment. C'est également ce qui définit le contenu de ce nouvel instrument d'information : pallier les carences en la matière par l'association de « tous les acteurs » dans un rôle « d'interpellation, d'information, d'alerte et de mise en garde », pour reprendre les termes utilisés par Lionel Jospin dans son discours du 28 septembre 2001.

Par cette double décision, le gouvernement entend donc clore provisoirement le débat mis en forme par les médias et renvoyer la discussion sur l'information et les rapports habitat/industrie à l'ordre du jour de la loi et plus précisément, de la « grande consultation nationale » qui devra précéder cette réforme de la politique de maîtrise des risques industriels. Mais en se proposant d'organiser cette vaste réflexion, sous couvert d'exigences démocratiques et de prise en compte des revendications participatives formulées par les associations, les syndicats, les élus, etc., le gouvernement se donne surtout les moyens de cadrer ce débat, en imposant aux participants comme aux organisateurs les sujets qui devront être discutés et la perspective dans laquelle ils seront discutés.

### **Le Débat national sur les risques industriels : une procédure ouverte, mais néanmoins sélective**

L'organisation de cette grande consultation nationale est d'abord une réponse de type politique à la crise suscitée par la catastrophe. Par cette invitation au débat, il s'agit en particulier d'afficher la concertation, de mettre en marche la « démocratie du risque » que le gouvernement appelle de ses vœux. Selon la volonté du Premier ministre, la réforme législative à venir doit en effet s'inscrire dans un collectif aussi vaste et ouvert que possible : le risque doit faire débat de société. Dans cette perspective, toutes les opinions doivent s'exprimer, être entendues et prises en compte. Toutes les options doivent être explorées, débattues, même si certaines orientations de la future loi ont déjà été fixées.

*« Après le discours de Lionel Jospin, on a eu commande de travailler sur le projet de loi et les différentes pistes qui avaient été annoncées. Pourquoi on n'a pas commencé avant fin octobre ? Réponse : parce que la priorité a été donnée au lancement des tables rondes sur les risques industriels et que le gouvernement ne voulait pas avoir l'air d'imposer un projet de loi qui soit déconnecté des attentes des gens. Autrement dit, il voulait donner l'impression de faire un projet de loi à partir de ce qui avait*

18. Si le problème de la proximité des espaces urbanisés et des espaces industriels a déjà été posé en ces termes auparavant (début des années 1980), c'est la première fois qu'un dispositif permettant d'agir sur l'urbanisation pour résorber des situations existantes est envisagé. Avec les PPRT, il ne s'agit plus seulement d'interdire les constructions futures, mais de se donner les moyens de recréer des « vides » entre les usines et les espaces habités : voir Bonnaud L. et Martinais E., « Des usines à la campagne aux villes industrielles. La cohabitation ville/industrie saisie à travers l'histoire du droit des établissements classés », *Développement durable et territoires*, dossier 4 : La ville et l'enjeu du développement durable, 2005 (en ligne : <http://developpementdurable.revues.org/document749.html>).

*été raconté dans les tables rondes. Politiquement, il ne pouvait pas laisser entendre que le contenu du projet de loi était déjà, non pas ficelé, mais un petit peu connu, alors même que les gens ne s'étaient pas encore exprimés et qu'ils parlaient de faire une démocratie du risque. Je crois que c'était l'expression utilisée par Yves Cochet. D'où l'importance mise sur la concertation dans les tables rondes.<sup>19</sup>»*

La mise en œuvre de la « démocratie du risque » ne constitue cependant pas l'unique objectif assigné au Débat national sur les risques industriels. Par la constitution d'un espace de discussion ouvert à tous ceux qui ressentent à ce moment-là le besoin de s'exprimer, il s'agit dans le même temps de répondre à l'émotion suscitée par la catastrophe, ou pour reprendre un mot du ministre de l'Environnement, de faire en sorte « *que les gens, de manière un peu psychosociologique, aient un exutoire de parole*<sup>20</sup> ». Le débat prend la forme d'une succession de tables rondes, organisées dans chaque région française dans le courant du mois de novembre<sup>21</sup>. Une journée de synthèse est également prévue : elle se déroule à Paris, le 11 décembre 2001, en présence des membres du gouvernement à l'initiative de cette consultation nationale. Par la diversification des moments et des localisations géographiques, il s'agit également de recueillir les attentes d'un maximum d'acteurs potentiellement concernés par le risque industriel, de faire vivre le débat sur les délocalisations industrielles et l'information préventive et ce faisant, d'organiser la réflexion sur les orientations de la future loi. Ainsi, cet agent de la DRIRE Rhône-Alpes, organisateur de la table ronde qui se tient à Lyon le 5 décembre :

*« Le but n'était pas de soustraire au débat les questions importantes qui se posaient à ce moment-là, comme celle par exemple des délocalisations. C'était même tout le contraire, il n'y avait pas de volonté de noyer le poisson. On voulait que les gens s'expriment. On voulait surtout que ça ressemble à quelque chose de très sérieux. On était tous dans le stress et on avait vraiment envie de participer à un truc sérieux, de manière humble et décente. Du coup, je crois que ça a répondu à la nécessité que tout ce qu'il y avait à dire au sujet des risques industriels puisse être dit. Ça a aussi eu le mérite de rythmer la réflexion. On n'a pas eu deux ans, mais trois mois pour parler de tout ça. Donc, ça a permis de canaliser les réflexions, de cadrer les sujets les plus polémiques pour que le débat ne s'éternise pas. Je trouve que c'était une façon intelligente de gérer la post-crise.<sup>22</sup>»*

En pratique, les effets de cadrage évoqués ici prennent deux formes sensiblement différentes. La « canalisation des réflexions » s'opère tout d'abord par le choix des sujets de discussion, ainsi que par la formulation et la délimitation des problèmes soumis au débat. La plupart des tables rondes s'organise ainsi selon trois ou quatre ateliers thématiques, correspondant à chacun des aspects et dispositifs de la prévention des risques industriels ayant fait l'objet des critiques les plus virulentes depuis le début de la crise : la sécurité et la surveillance des sites industriels, la maîtrise de l'urbanisation autour des usines à risques, l'information du public et, dans certains cas, l'organisation des secours et la gestion de crise. Fortement

19. Entretien DPPR, novembre 2004.

20. Entretien avec Yves Cochet, février 2005.

21. D'après Philippe Essig, désigné par Lionel Jospin pour coordonner le débat, près de 7 000 personnes ont assisté et participé aux diverses tables rondes : voir Essig Philippe, Débat national sur les risques industriels, octobre-décembre 2001, rapport au Premier ministre, janvier 2002, p. 5.

22. Entretien DRIRE Rhône-Alpes, janvier 2005.

inspirée du découpage classique des interventions en matière de prévention des risques industriels<sup>23</sup>, cette orientation particulière des débats n'invite pas à poser le problème des risques industriels dans sa globalité ou dans des termes différents de ceux dans lesquels il a été pensé jusqu'alors. De plus, le déroulement en parallèle des ateliers tend à enfermer les participants dans des réflexions se limitant à leur seul domaine de spécialité ou de compétence. Ainsi les syndicats (pour ne prendre que cet exemple), bien représentés dans les ateliers consacrés au fonctionnement interne des usines et à la sécurisation des installations à risques, sont-ils globalement absents des discussions sur la maîtrise de l'urbanisation ou la gestion de crise.

Cet ordonnancement particulier des débats est également induit par la distribution des prises de parole et la sélection des intervenants sollicités pour faire part, publiquement, de leur analyse et/ou retenus pour une présentation à la tribune. Par manque de temps notamment, l'organisation tend en effet à privilégier les contributions des représentants (élus, associatifs, syndicaux, patronaux) connus des services préfectoraux et « naturellement » invités, tandis que les citoyens ordinaires et les acteurs moins en vue doivent se manifester pour participer et se contenter, le plus souvent, d'un rôle mineur d'observateur. De ce point de vue, le déroulement des tables rondes se caractérise par une distribution assez inégale des droits à la parole entre les participants dûment sélectionnés par les organisateurs pour animer les débats et tous ceux qui, pour se faire entendre, ne disposent que des (rares) moments d'échange avec la salle et le « public ». La lecture des comptes rendus du Débat national sur les risques naturels<sup>24</sup> révèle ainsi que la plus grande partie des contributions aux discussions dans les ateliers est le fait d'un nombre limité de participants. Pour l'essentiel, il s'agit des interlocuteurs habituels des DRIRE, régulièrement sollicités dans le cadre des procédures de maîtrise des risques (exploitants industriels, élus locaux, experts et bureaux d'études spécialisés, services préfectoraux et DDE) ou investis de longue date dans les dispositifs de concertation tels que les SPPPI (syndicalistes membres de CHSCT, associations de protection de l'environnement d'envergure régionale ou nationale, fédérations patronales des industries chimiques et pétrolières<sup>25</sup>).

L'organisation retenue pour les tables rondes est donc d'emblée à l'origine d'une double réduction du débat. On observe tout d'abord une restriction des sujets pertinents et des analyses recevables, qui ne favorisent pas le décloisonnement des perspectives et l'émergence de réflexions globales ou décalées sur la question, pourtant complexe et composite, des risques industriels. Dans le même temps, on assiste à une réduction du cercle des acteurs susceptibles de faire émerger des idées nouvelles et novatrices, puis de les porter tout au long des échanges pour faire en sorte qu'elles figurent dans les diverses synthèses qui seront produites à l'issue des tables rondes et du Débat national dans son ensemble. De ce point

23. Il s'agit en l'occurrence des « quatre piliers » de la prévention des risques industriels qui figurent à l'époque dans la plupart des documents de présentation et de communication du ministère de l'Environnement et de ses services déconcentrés.

24. Dans le temps du débat, ces comptes rendus sont mis en ligne sur un site internet créé pour l'occasion. Ce site propose également des synthèses par atelier, les présentations des intervenants, ainsi qu'un accès à toutes les contributions écrites déposées par les participants.

25. Il s'agit le plus souvent des représentants régionaux de l'union des industries chimiques (UIC) et de l'union française des industries pétrolières (UFIP).

de vue, la participation au débat recèle des enjeux très différents selon les intervenants. Pour une majorité d'entre eux, « invisibles » ou méconnus des services de l'État, la réponse aux sollicitations des organisateurs peut être l'occasion de construire et d'incarner un intérêt particulier, mais sans certitude aucune d'obtenir la reconnaissance collective qui validerait leur prétention à la représentation de cet intérêt. En revanche, pour la minorité restante, celle des participants bénéficiant d'un accès privilégié aux débats, cette reconnaissance est implicitement acquise, augmentant ainsi notablement ses chances de voir ses propositions jugées d'emblée pertinentes, de peser sur les discussions et d'influer *in fine* sur la mise en forme des différents comptes rendus et synthèses sur lesquels les rédacteurs du projet de loi pourront ensuite s'appuyer.

Si dans son principe, le Débat national promet l'expression et la reconnaissance de tous les points de vue et le cas échéant, l'émergence d'arguments inédits portés par des voies sociales jusque-là inaudibles, l'organisation et le déroulement des tables rondes tendent surtout à valoriser les arguments des groupes de pressions déjà constitués, bénéficiant d'une certaine antériorité sur le sujet, d'une légitimité à parler et d'une proximité avec les services de l'État chargés de la prévention des risques industriels. Cet effet « porte-voix » du Débat national, qui profite avant tout aux acteurs traditionnels du domaine, est d'ailleurs amplifié par les travaux de la commission d'enquête parlementaire qui accordent également une place prépondérante aux contributions de ces mêmes acteurs.

## **Les auditions de la commission d'enquête parlementaire : une procédure sélective favorisant la représentation de tous les points de vue**

La commission d'enquête, dont la création est votée le 24 octobre 2001 à l'unanimité des groupes parlementaires, repose sur la consultation de près de 400 personnes<sup>26</sup>, dont une grande partie participe dans le même temps au Débat national, par des interventions dans les tables rondes régionales ou par le biais de contributions écrites. Bien que mobilisant des « publics » et des sources très semblables, la commission d'enquête parlementaire répond cependant à des enjeux sensiblement différents. Alors que la procédure de consultation initiée par le gouvernement a pour horizon la légitimation des décisions autour desquelles elle se met en œuvre (définir les dispositions d'une nouvelle loi sur les risques industriels), l'action des députés s'inscrit davantage dans une perspective d'évaluation des dispositifs existants de prévention et de gestion des situations post-accidentelles, au regard notamment des enseignements qui peuvent être tirés de la catastrophe d'AZF. « Plus jamais ça, ni ici ni ailleurs » (du nom du collectif toulousain créé juste après les événements du 21 septembre 2001), tel est le credo affiché des parlementaires<sup>27</sup>.

26. Voir Loos F., Le Déaut J.-Y., *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur*, Assemblée nationale (rapport n° 3559), janvier 2002, p. 7.

27. Comme en attestent les premières lignes de l'introduction du rapport.

La commission se donne en effet comme principal objectif de formuler des propositions visant à améliorer l'efficacité et le rendement de la prévention des risques industriels, s'agissant plus particulièrement de la sécurité publique et de la protection des personnes. Conduit en parfaite autonomie vis-à-vis de l'exécutif et des services ministériels chargés de la préparation de la loi<sup>28</sup>, le travail d'investigation de la commission participe néanmoins de la réforme législative engagée par le gouvernement, selon un schéma détaillé par ce fonctionnaire du ministère de l'Environnement :

*« Il avait été convenu qu'on ferait un projet de loi et que le rapport de la commission d'enquête servirait à alimenter le débat parlementaire. Donc on n'avait pas trop d'état d'âme. De notre côté, on prépare le projet de loi et pendant ce temps-là, les parlementaires réfléchissent et puis on se retrouve à l'Assemblée.<sup>29</sup> »*

Prenant la forme d'auditions publiques<sup>30</sup>, les consultations de la commission sont réalisées dans cette double perspective d'identification des dysfonctionnements et carences de la prévention « telle qu'elle se fait » d'une part, d'anticipation des débats parlementaires pour l'examen du projet de loi d'autre part. La sélection des personnes auditionnées, le choix des déplacements et visites<sup>31</sup>, ainsi que la nature des sujets abordés au cours des auditions, témoignent en particulier d'une volonté manifeste des parlementaires d'enrichir leur connaissance du domaine des risques industriels, de ses réglementations, de ses enjeux, de ses acteurs, des intérêts qui s'y déploient et s'y affrontent. Plusieurs dimensions sont ainsi successivement passées en revue, avec les auditions de juristes, d'assureurs, de spécialistes de la sûreté industrielle, de la maintenance, de la certification, des procédures qualité. Dans le même temps, la mobilisation des acteurs locaux permet de recueillir un large éventail de points de vue et d'avis critiques sur les conditions de mise en œuvre des dispositifs de prévention et la façon dont la sécurisation des sites industriels se fait concrètement<sup>32</sup>.

*« Les tables rondes régionales étaient un peu des messes, où sont venus beaucoup de gens de l'administration. C'était organisé par les services de la préfecture et de la DRIRE. Ils choisissaient quelques personnes représentatives, mais ce n'était pas des débats qui faisaient intervenir les associations de quartier, même si des associations*

28. La distinction très nette que la commission tient à maintenir entre ses travaux et l'action gouvernementale ne signifie pas pour autant qu'elle opère en dehors de toute relation avec les représentants des ministères concernés. Le lien est notamment assuré par les auditions d'Yves Cochet et Christian Pierret, respectivement ministre de l'Environnement et secrétaire d'État à l'Industrie, ainsi que de plusieurs hauts fonctionnaires de ces mêmes ministères, dont le directeur de la prévention des pollutions et des risques (DPPR).

29. Entretien DPPR, novembre 2004.

30. C'est-à-dire ouvertes à la presse et donnant lieu à des procès-verbaux annexés au rapport qui sera publié au terme du travail réalisé par la commission.

31. Entre début novembre 2001 et janvier 2002, les membres de la commission effectuent une dizaine de déplacements, afin de visiter les principaux sites industriels français (dont celui de Toulouse bien sûr) et rencontrer les acteurs locaux de la prévention des risques industriels (exploitants, élus, services d'inspection et préfectoraux, etc.).

32. La commission a notamment rencontré la plupart des acteurs toulousains : les directions et les représentants des salariés des usines Grande Paroisse et SNPE, les présidents de la CCI de Toulouse et du Conseil économique et social régional, les présidents du conseil régional et du conseil général, les élus de Toulouse et des communes riveraines du pôle chimique, le président du SPPPI de Toulouse, la DRIRE, le préfet, ainsi que plusieurs associations locales.

*comme "Plus jamais ça" ou d'autres ont pu faire passer un certain nombre d'idées. Et ça vient de quoi ? Ça vient de ce que Philippe Essig est membre de l'administration, qu'il est un grand commis de l'État. Il connaît surtout les gens de l'administration. Ce sont ses seules sources. En revanche, les sources de la commission d'enquête parlementaire sont diverses et beaucoup plus critiques. Il n'y a pas photo entre les auditions menées par Essig et les nôtres.<sup>33</sup>»*

Cette mise en scène de la diversité des points de vue qui, selon le rapporteur Jean-Yves Le Déaut, fait toute la différence avec le Débat national, ne doit cependant pas masquer le fait que les parlementaires (tout comme les organisateurs des tables rondes) ont principalement recours aux représentants des administrations d'État, des corps constitués et des groupes de pression les mieux établis. Si l'on excepte deux ou trois associations toulousaines nées de la catastrophe (association des sinistrés du 21 septembre, collectif « Plus jamais ça ici ou ailleurs »), la commission d'enquête s'appuie elle aussi sur les acteurs ordinaires de la sécurité industrielle et leurs représentants, locaux ou nationaux. La plus grande partie des consultations s'adresse ainsi aux représentants de l'État, aux exploitants et aux fédérations patronales (UIC, UFIP et MEDEF<sup>34</sup>), aux représentants des salariés et aux organisations syndicales (CGT, CFDT, etc.), aux associations d'envergure nationale telles que France Nature Environnement (FNE), Greenpeace, le Mouvement national de lutte pour l'environnement (MNLE), Robin des bois, et enfin, aux acteurs politiques et représentants d'élus locaux comme l'association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs<sup>35</sup>.

Même si elles diffèrent dans leurs principes et objectifs, ces deux procédures du Débat national et de la commission d'enquête parlementaire ont en commun d'assurer le déplacement des échanges dans des espaces institutionnels contrôlés et soumis à des règles précises, concernant notamment les sujets de discussion et le choix des intervenants. Au débat qui se déploie dans un premier temps par voie de presse, dans lequel se mêlent des interventions spontanées émanant de toutes les composantes de la société, succède donc un débat beaucoup plus institutionnalisé, dans lequel la participation et la prise de parole sont soumises au respect de procédures sélectives et du même coup, restrictives. L'effet produit est donc celui d'une sorte de « goulot d'étranglement », qui agit aussi bien sur les acteurs du débat que sur la masse des propositions et des idées ayant émergé dans les jours et semaines qui ont suivi la catastrophe. Le recentrage des échanges sur les acteurs ordinaires du secteur des risques industriels et leurs représentants conduit en particulier à aligner l'essentiel des contributions sur les points d'achoppement qui, depuis parfois longtemps, structurent les relations entre ces mêmes acteurs et pèsent sur l'action publique. De ce point de vue, le déroulement en parallèle du Débat national et des auditions de la commission d'enquête parlementaire contribue moins à l'avènement d'un véritable débat de société sur les risques industriels qu'à la réactualisation d'un certain nombre de questions et de problèmes qui, pour la plupart d'entre eux, préexistaient à la catastrophe d'AZF.

33. Entretien avec Jean-Yves Le Déaut, rapporteur de la commission d'enquête parlementaire (juin 2005).

34. Mouvement des entreprises de France.

35. L'ANCMRTM regroupe 160 communes (ou groupements de communes) sur lesquelles sont localisées une ou plusieurs ICPE, en général visées par la directive Seveso.

## Le contenu des débats : inventaire des problèmes et pistes d'amélioration possibles

En matière de risques industriels, les politiques, les pratiques et les représentations ont beaucoup évolué sous l'impact des accidents et situations de crise. Depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, plusieurs catastrophes industrielles ont ainsi été suivies de réformes plus ou moins importantes, de nature réglementaire ou législative. L'effet produit par ces événements n'a cependant jamais été de l'ordre de la rupture totale ou du changement de cap brutal. Comme l'ont montré différents travaux, ces moments spécifiques ont davantage permis la catalyse de longues réflexions et mises en problèmes qu'ils n'ont introduit d'innovations radicales<sup>36</sup>. Si la catastrophe est porteuse d'évolution, c'est avant tout parce qu'elle permet de transférer des programmes d'action publique du registre de la pratique au registre politique<sup>37</sup>. Le changement s'opère alors principalement par adaptation ou aménagement de ce qui existe déjà, sur la base des enseignements qui peuvent être tirés de l'expérience accumulée par les acteurs concernés. Les suites immédiates d'AZF ne dérogent pas à cette règle dans la mesure où les tables rondes et les travaux de la commission d'enquête parlementaire conduisent justement les participants aux débats à focaliser leurs contributions sur l'évaluation des dispositifs et procédures existants, à dresser l'inventaire des problèmes rencontrés dans le cadre de leurs actions et à envisager des solutions adaptées à « leurs » problèmes. De ce point de vue, la mise en débat public des risques industriels contribue moins à fixer les grandes lignes d'une réflexion collective sur le sens politique et les fondements idéologiques de la prévention qu'à faire émerger l'ensemble des problèmes concrets auxquels sont confrontés les différents acteurs de ce domaine d'action publique, en lien avec les usages différenciés qu'ils ont des procédures et instruments usuels de la prévention.

### Des propositions centrées sur les problèmes pratiques des acteurs de la prévention

Pour beaucoup de participants, le temps du débat est l'occasion de mettre en forme des analyses, des argumentaires et des propositions de toutes sortes. Les tables rondes régionales ont ainsi permis de recueillir plusieurs centaines de contributions écrites<sup>38</sup>. L'analyse de ces documents révèle des contenus qui, bien que critiques, dépassent le plus souvent la simple dénonciation ou le propos indigné. En effet, si

36. Voir Lascoumes P., « Le rôle des accidents industriels sur la prévention des risques », in Bram G. et al. (eds.), *La chimie dans la société. Son rôle, son image*, Paris, CNRS-L'Harmattan, 1995, p. 175-183. Sur cette même question, envisagée sous l'angle des conséquences sur l'inspection des installations classées, voir également : Bonnaud L., *Experts et contrôleurs d'État : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, thèse pour le doctorat de sociologie, ENS Cachan, 2002. Pour un point de vue davantage localisé : voir Martinais E., *Les sociétés locales à l'épreuve du risque urbain. Un siècle de gestion du danger dans deux contextes de l'agglomération lyonnaise*, thèse de géographie, université Jean-Monnet de Saint-Étienne, 2001.

37. Gilbert C., *La catastrophe, l'élu et le préfet*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1990.

38. D'après Essig P., *Débat national sur les risques industriels, op. cit.*, p. 5.

la plupart des contributeurs tente d'établir le constat d'un dysfonctionnement des dispositifs de prévention qu'ils ont eu l'occasion de pratiquer, nombreux sont ceux qui cherchent également à construire une réflexion, organisée et structurée, sur les conditions d'administration des risques industriels et d'éventuelles adaptations, plus prometteuses ou jugées plus efficaces. Les syndicats, par exemple, regrettant d'être tenus à l'écart des principaux lieux de décision, mettent en avant l'importance du dialogue, de « l'agir ensemble » et, dans cette perspective, formulent des propositions concrètes concernant le renforcement de leurs prérogatives et celles des instances dans lesquelles ils évoluent, tels les CHSCT (voir encadré 3). Des associations et des organisations professionnelles fournissent également ce travail de synthèse de leurs expériences, d'analyse des situations existantes et de recherche de pistes d'amélioration des dispositifs ordinaires de la prévention. L'UIC et le MEDEF appuient ainsi leurs interventions sur des mémoires très complets et détaillés, tout comme les associations de protection de l'environnement les plus sollicitées au cours des débats. FNE, par exemple, est à l'origine de plusieurs communiqués de presse, d'une lettre ouverte au gouvernement, d'un document pour la commission d'enquête parlementaire et enfin, d'une plate-forme de 85 propositions « *pour une meilleure gestion des risques industriels*<sup>39</sup> » (voir encadré 4).

Parmi les thèmes abordés, l'information est celui qui donne lieu aux développements les plus importants et au plus grand nombre de propositions. Intéressant à un titre ou un autre tous les participants, cette question est examinée sous deux registres. Dans le prolongement des critiques relayées par les médias au lendemain de la catastrophe, on observe d'une part des analyses et des propositions quant à la qualité de l'information qui pourrait (ou devrait) être produite en matière de risques industriels. Émergent également un ensemble d'évaluations critiques des dispositifs et instruments existants (SPPPI, campagnes d'information au public, supports d'information), porté principalement par les représentants d'associations de riverains ou de protection de l'environnement, les organisations syndicales et les élus locaux.

La plupart des contributions envisage tout d'abord la nature de l'information préventive, assurant ainsi une continuité au débat sur ses moyens et ses outils engagé dès le début de la crise. Bien que formulé dans des termes différents, le constat est à peu près toujours le même : il ne suffit pas qu'il y ait production de données ou de papiers pour que l'information soit jugée suffisante et surtout, réellement informative. Les difficultés pour atteindre les populations concernées ainsi que le contenu de ce qui est diffusé font partie des thèmes systématiquement abordés. Ainsi, l'association Robin des Bois souligne-t-elle « qu'avant l'accident, l'information préventive est générique pour tous les types de risques, contradictoire, [...] invisible, inaudible et non actualisée » et « qu'après l'accident, les radios de service public réquisitionnées par les préfetures diffusent par la voix des journalistes des informations sporadiques et sélectionnées qui ne rendent pas compte de la diversité des dangers et des risques de sur-accidents<sup>40</sup> ». Des

39. Ces documents sont toujours disponibles sur le site internet de l'association : [www.fne.asso.fr](http://www.fne.asso.fr) (consultation du 19 mai 2008).

40. Contribution de l'association Robin des Bois au Débat national sur les risques industriels, 10 décembre 2001. Quelques semaines auparavant, Franck Laval, président du mouvement « Écologie sans Frontières », faisait un constat similaire : « Soit l'information est partielle et se veut lénifiante, soit elle est plus complète mais totalement absconse ! » (*Le Monde* du 3 octobre).

propositions sont donc énoncées, qui visent à la résolution de ces problèmes déjà maintes fois mis en forme ces dernières années : nécessité de concevoir une information « fixe et spectaculaire » sur des supports « multiples et renouvelés », de traduire les consignes de sécurité en langue étrangère quand les populations concernées ne lisent pas le Français, d'organiser des journées de sensibilisation avec des relais dans les quartiers, ou bien encore « d'abandonner la notion globale de population, cible des informations sur les risques technologiques et la sécurité, au profit d'une différenciation afin d'adapter le discours à ces différents publics », puis de « communiquer *via* les canaux existants propres à chacune de ces sous-populations<sup>41</sup> ». Le renforcement des moyens financiers dédiés à l'information, la systématisation des campagnes de diffusion d'informations au public, la multiplication des exercices PPI et la rénovation des enquêtes publiques figurent également parmi les améliorations possibles les plus citées. Sur ce point, la diversité des attentes témoigne donc d'un débat multiforme, qui emprunte à des registres et des précédents divers, le monde du travail et de la sécurité dans les usines étant souvent pris comme modèle<sup>42</sup>.

### Encadré 3 : exemples de contributions de la CGT et de la CFDT au Débat national

#### Demandes de la fédération nationale des industries chimiques CGT (supplément au n° 431 de *La voix des industries chimiques*) :

- La mise à jour des réglementations, en matière de sécurité chimique, pour les rendre plus efficaces et une vérification constante de l'obligation de leur strict respect.
- Des contrôles réguliers, approfondis qui supposent d'accroître les moyens humains et matériels de la DRIRE.
- Des droits nouveaux pour les comités d'hygiène sécurité et conditions de travail (CHSCT) et les organisations syndicales en particulier sur les sites pouvant présenter des risques et ceux dont l'activité est partagée entre plusieurs employeurs.
- La mise en place de comité d'hygiène et sécurité dans les zones industrielles classées afin de permettre en lien avec les municipalités et les élus CHSCT des entreprises, de contrôler et d'agir, en toute transparence, sur la sécurité de la zone et de pouvoir en informer la population.

#### Extraits de la contribution de la CFDT Rhône-Alpes à la table ronde régionale Rhône-Alpes du 5 décembre 2001

Urbanisation – La CFDT, au travers de toutes ses composantes, compte participer à la recherche d'améliorations et de solutions pour que demain, encore plus qu'aujourd'hui, urbanisation et sites industriels puissent se côtoyer sans vivre dans la peur ou la défiance. C'est pourquoi, site par site car chaque cas est à traiter indépendamment des autres, nous sommes prêts à analyser avec tous les acteurs réunis aujourd'hui la solution acceptable garantissant la sécurité des riverains, celles des salariés et la pérennité des entreprises concernées.

41. Synthèse de la table ronde régionale Rhône-Alpes du 5 décembre 2007.

42. Sous l'impulsion notamment des organisations syndicales qui tendent à valoriser par ce biais la capacité des salariés, dans leurs activités quotidiennes, à maîtriser les risques et sécuriser les installations. Sur le rapport du syndicalisme à la question des risques industriels, voir Chaskiel P., « Syndicalisme et risques industriels. Avant et après la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse (septembre 2001) », *Sociologie du travail*, n° 49, 2007, p. 180-194.

Information et éducation des populations – Par rapport à la population, au-delà de l'urbanisation, c'est la transparence et l'information du public qui permettront de comprendre le risque, de mieux l'appréhender et de savoir y faire face [...]. La CFDT propose qu'un lien soit fait entre sécurité, conditions de travail et environnement. Pour cela les riverains, au travers d'associations, doivent pouvoir participer à des réunions des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) des sites industriels de leur environnement proche.

Risques industriels et CHSCT – Les représentants des salariés ont de moins en moins les moyens pour remplir leur mission de prévention des risques industriels [...]. La CFDT demande d'élargir les prérogatives et les droits des représentants des salariés au travers des syndicats, des élus en comité d'entreprises et des membres de CHSCT.

#### **Encadré 4 : quelques propositions de France Nature Environnement extraites de sa contribution au Débat national sur les risques industriels (novembre 2001)**

- **Maîtriser l'urbanisme** (Amélioration et renforcement des règles juridiques) :
  - Mieux rendre apparentes et précises les responsabilités des divers acteurs pour éclaircir la situation de chacun, industriels, État, élus et pour le public.
  - Mettre en œuvre des PPR avec possibilités d'expropriation de riverains notamment à leur demande.
  - Instaurer des contraintes d'architecture des bâtiments et les graduer en fonction des risques et des zones.
  - Interdiction de construire des établissements sensibles (crèches, hôpitaux, lycées, écoles, maisons de retraites) à proximité de sites classés Seveso.
- **Informier le public et créer une culture du risque** (Les moyens d'information et la diversité des cibles) :
  - Réaliser de l'information adaptée et compréhensible par tous les publics.
  - Nécessité d'une information « en continu » pour les nouveaux arrivants.
  - L'information doit être complète pour chaque citoyen.
  - Après un incident, un dysfonctionnement industriel (voire un accident ou une catastrophe) organiser un retour d'information à destination du public de la zone concernée.
  - Rendre disponible les inventaires d'accidents industriels portant sur des produits existant pour les riverains, lorsque ces accidents ont eu une action extérieure à l'entreprise; cette information doit être complète et immédiate.
- **Mettre en œuvre une gouvernance sur de nouvelles bases** (Des moments particuliers) :
  - Mettre une vraie négociation en place, avec toutes les parties représentées, lors de la définition de zonages (PPI, PIG...) et rendre publics les choix.
  - Lors de dossiers soumis à enquêtes publiques : porter systématiquement la durée de l'enquête à six semaines lorsqu'il s'agit d'un site Seveso; organiser systématiquement des réunions publiques pilotées par les commissaires enquêteurs et éventuellement prévoir qu'ils puissent être accompagnés d'un médiateur; revoir la liste des pièces qui ne sont pas accessibles dans les dossiers (trop de documents sont sous pli confidentiel au nom de la protection du secret industriel); dans le cadre d'une enquête publique portant sur l'évolution d'une partie d'un site industriel, informer sur la globalité des risques engendrés.
  - Donner des moyens corrects aux SPPPI pour fonctionner lorsqu'ils existent, ceux-ci constituant une bonne réponse pour les zones à multiples risques.
  - Développer les SPPPI.
  - Examiner le rôle des CHSCT et éventuellement le modifier; les faire participer aux espaces de concertation.
  - Renforcer la représentation des populations (consommateurs, associations de protection de la nature et de l'environnement, élus) au sein des comités départementaux d'hygiène.

L'accès à l'information est un autre niveau de problème relevé par les participants, notamment ceux qui connaissent mal les espaces de négociation où se prennent les décisions les plus importantes. Les associations relèvent ainsi que les exploitants industriels, comme l'administration, ne répondent pas toujours à leurs questions. Les organisations syndicales dénoncent que les rapports d'inspection de la DRIRE sont adressés aux directions des établissements et non aux représentants des salariés, ce qui ne leur permet pas d'exercer le rôle d'alerte qu'ils revendiquent. Certains élus locaux, enfin, souhaitent être davantage associés à l'organisation des campagnes d'information, aux côtés des préfetures et des industriels. Plus largement, tous ces intervenants attendent une représentation renforcée des riverains, des salariés, des associations et collectivités locales dans les dispositifs existants ainsi qu'une plus grande lisibilité des processus de décision. La question de l'information rejoint ici celle de la participation et de la place qui est accordée à ces différents acteurs, du fait notamment de leur prétendue incapacité à se saisir de problèmes techniques considérés comme peu accessibles à qui n'est pas expert en sécurité des procédés industriels. En particulier, les syndicats et représentants associatifs dénoncent l'opacité des procédures d'autorisation, au cours desquelles sont définies les mesures de sécurisation des installations industrielles et les servitudes d'urbanisme qui les accompagnent (pour les plus dangereuses visées par la directive Seveso). Là aussi, un certain nombre de propositions sont énoncées, qui visent à promouvoir des principes de gestion plus transparents, plus ouverts au débat local et à la participation, accordant davantage de pouvoirs aux acteurs qui, en situation, peinent à faire valoir leurs points de vue et leurs intérêts. Pour reprendre des catégories mobilisées par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe dans leur exploration des formes émergentes de démocratie dialogique<sup>43</sup>, on pourrait dire que ces interventions cherchent à rétablir (au moins en partie) une symétrie niée par les distinctions usuelles entre « pensée savante » et « pensée commune », par ce « grand partage » qui tient pour beaucoup à la domination exercée par les acteurs techniciens sur ce domaine d'action publique<sup>44</sup>. En proposant « d'élargir les espaces de concertation », de « mettre en place de vraies négociations, avec toutes les parties représentées », « d'organiser des débats publics sur les projets des industriels » ou de « favoriser la pluralité des regards », l'objectif est toujours à peu près le même : défendre les expertises d'usage, faire reconnaître l'intérêt des savoirs « ordinaires » (des salariés, des riverains, des élus locaux) et leur utilité lorsqu'il s'agit de définir le risque et concevoir des mesures de prévention<sup>45</sup>.

Cette question de la participation est également très présente dans les contributions portant sur la maîtrise de l'urbanisation et les relations entre la ville et l'industrie.

43. Voir Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Éditions du Seuil, 2001.

44. Pour une déclinaison de la notion de « grand partage », empruntée à Bruno Latour, au processus de gestion des risques, voir Coanus T., Duchêne F. et Martinais E., « Les relations des gestionnaires du risque urbain avec les populations riveraines. Critique d'une certaine idée de la "communication" », *Les Annales des Mines*, série « Responsabilité et Environnement », n° 13, 1999, p. 5-17.

45. On note sans surprise que sur ce thème de l'information, les propositions des représentants industriels et des organisations patronales se font plus conservatrices. Ces derniers parlent d'ailleurs davantage de communication et s'ils encouragent la transparence et le dialogue, c'est surtout parce qu'à leurs yeux l'établissement d'échanges permanents et confiants entre industriels et populations riveraines doit permettre de « limiter les angoisses, de dédramatiser » et, ce faisant, de favoriser l'acceptabilité du risque.

Les associations notamment (FNE, Robin des Bois, Greenpeace) s'interrogent sur les conditions de fabrication des décisions et « l'usage arbitraire qui est fait des périmètres de protection », voire leur « haut degré d'in vraisemblance » dans certaines situations<sup>46</sup>. Sur ce thème, on constate cependant que le débat sur les délocalisations industrielles, très présent au début de la crise, a considérablement réduit d'intensité. Un renversement de perspective se fait même sentir dans certaines contributions qui proposent d'agir, non pas sur l'industrie (ou pas seulement), mais sur son environnement urbain, par une réduction de la vulnérabilité des zones d'habitat notamment. Plusieurs synthèses issues des tables rondes régionales retiennent ainsi différents types de suggestions visant à rendre plus sûr le bâti existant dans le voisinage des industries à risques. FNE évoque également l'idée d'offrir aux riverains qui le souhaitent des possibilités d'expropriation (voir encadré 4 *supra*). Plus globalement, le problème est surtout envisagé sur le plan du déficit d'application de la réglementation existante d'une part, de la responsabilité des acteurs publics et privés vis-à-vis des décisions passées ayant conduit aux situations de proximité présentes d'autre part. Certains participants tiennent même pour acquis qu'en la matière, les collectivités locales et les industriels ont trop souvent privilégié leurs intérêts (développement économique, préservation des droits à construire, etc.), au détriment de la sécurité des populations.

La confrontation de tous ces points de vue permet finalement d'identifier les principaux enjeux de la réforme législative à venir, c'est-à-dire les sujets où les attentes et les demandes se font les plus nombreuses, les plus fortes, mais également les plus contrastées. Plusieurs points de fixation du débat apparaissent ainsi de façon très nette, tels les fins et les moyens de l'information préventive ou bien encore la place qui doit être accordée aux acteurs dits non spécialistes dans des processus de décision très nettement dominés par les acteurs techniciens. Rendus visibles par les échanges et les contributions des uns et des autres, les sujets qui seront à l'ordre du jour de la préparation de la loi émergent également de la lecture comparée des deux rapports qui ont été produits au terme du Débat national et des auditions de la commission d'enquête parlementaire. En effet, les analyses et propositions d'Essig d'un côté, celles de Loos et Le Déaut de l'autre, prennent sur un certain nombre de thèmes des chemins très différents, offrant parfois des options opposées pour la mise en œuvre de la réforme législative engagée par le gouvernement.

## **Le rapport Essig : des recommandations d'ordre général, peu transposables**

En tant que coordinateur du Débat national, Philippe Essig<sup>47</sup> est chargé de mettre en évidence les principales préoccupations et propositions exprimées au cours

46. Voir en particulier le document remis par l'Union Midi-Pyrénées nature environnement (UMINATE), association membre de France Nature Environnement, aux députés de la commission d'enquête parlementaire, lors de son audition le 21 septembre 2001 (en ligne sur [www.fne.asso.fr](http://www.fne.asso.fr)).

47. Polytechnicien et ingénieur des Ponts et Chaussées de formation, Philippe Essig a consacré une grande partie de sa carrière au chemin de fer. Il a notamment été président de la SNCF de 1985 à 1988. Il a ensuite été secrétaire d'État au Logement (1988) puis président de TransManche Link (1988 à 1991), consortium en charge de la construction du tunnel sous la Manche.

des échanges, de synthétiser les contributions écrites reçues par les organisateurs, puis de formuler des recommandations. Selon la lettre de commande qui lui est adressée au nom du Premier ministre, celles-ci peuvent aussi bien porter sur des améliorations de nature locale ou nationale, d'ordre organisationnel, réglementaire ou législatif, ou sur des options qui mériteraient à son sens d'être approfondies. De fait, dans son rapport, Philippe Essig met en forme des recommandations de nature très différente. Certaines sont directement inspirées de propositions ayant émergé des tables rondes et des documents remis par les participants. D'autres sont issues de réflexions plus personnelles, en lien avec son expérience de la sécurité ferroviaire, de l'expertise et de l'ingénierie publique. Mais globalement, toutes s'ajustent avec les orientations de réforme annoncées par le gouvernement. L'exemple de l'information illustre bien cette idée. Ainsi, quand les associations et les syndicats se montrent finalement peu favorables à la création de comités locaux d'information en privilégiant de loin un renforcement des prérogatives des SPPPI ou une ouverture des CHSCT<sup>48</sup>, Philippe Essig défend clairement l'insertion des CLIRT<sup>49</sup> au sein des instruments d'information existants, aux côtés des SPPPI. Ce qui ne l'empêche pas ensuite de reprendre certaines suggestions de ces mêmes associations : nécessité pour les CLIRT d'être représentatifs, d'avoir des moyens financiers clairs, d'être informés sur la situation réelle des sites industriels et leur gestion, d'être informés de tous les incidents et accidents<sup>50</sup>.

De même, le rapport appuie la création des PPRT alors que cette mesure est loin de faire l'unanimité parmi les participants du Débat national, en particulier dans les rangs des élus locaux et des industriels qui s'inquiètent des implications financières. Là encore, il ne retient des contributions que les propositions qui lui paraissent aller dans le sens de la réforme à venir et s'accorder avec les objectifs assignés à ce nouvel instrument de maîtrise de l'urbanisation. Il insiste tout particulièrement sur certaines fonctionnalités de l'outil PPRT, qui devraient selon lui permettre de réduire la concentration des risques par le déplacement des bâtiments les plus vulnérables (écoles, hôpitaux, etc.) et la diminution de la densité de l'habitat, de renforcer le bâti existant, d'instaurer un « droit de délaissement » pour les riverains désireux de déménager par crainte du danger. Il défend également l'idée de la création d'un fonds d'intervention pour le financement de ces actions sur l'urbanisme, alimenté par les industriels, les collectivités locales et l'État. La responsabilité partagée de ces trois entités conduit logiquement, selon lui, à un partage de la charge financière :

« N'oublions pas en effet que les responsabilités de l'état de fait sont partagées entre l'industriel, les collectivités territoriales, l'État et chacun de nous, dans la mesure où nous avons laissé se développer l'urbanisme à proximité des zones à risques, ou le

48. Les associations de protection de l'environnement réclament un renforcement des SPPPI dont elles ont l'expérience et dont elles apprécient le travail. En revanche, faute de moyens humains et financiers, elles se prononcent plutôt contre la multiplication des structures d'information auxquelles elles devraient participer, ce qui vise les comités proposés par le gouvernement.

49. D'abord appelé comité local de prévention des risques, ce nouvel instrument d'information prend successivement le nom de comité local d'information sur les risques technologiques (CLIRT), dans le rapport Essig notamment, puis de comité local d'information et de prévention des risques technologiques (CLIPRT) dans le projet de loi Cochet de février 2002, avant de devenir comité local d'information et de concertation (CLIC) dans le projet de loi Bachelot (voir partie II).

50. Essig P., Débat national sur les risques industriels, *op. cit.*, p. 45

contraire : des implantations d'usines ont été décidées aux lendemains des deux guerres mondiales, à des époques où la perception du risque et son acceptabilité n'avaient rien à voir avec la situation présente [...]. L'amélioration de l'existant ou sa transformation à long terme doivent donc être financées conjointement par tous comme l'a rappelé le Premier ministre à la clôture de la table ronde nationale du 11 décembre 2001.<sup>51</sup> »

Ce souci de responsabiliser davantage l'ensemble des acteurs de la prévention est très présent dans le propos de Philippe Essig : « *Le risque est l'affaire de tous* », écrit-il, reprenant ainsi à son compte un leitmotiv des interventions gouvernementales depuis la catastrophe. Outre le partage des coûts, cela suppose par exemple le développement d'une « vraie culture de sécurité » qui consiste à « passer d'un risque acceptable de l'avis des experts à un risque accepté par les populations concernées<sup>52</sup> ». D'où la proposition de créer une délégation à la sécurité industrielle, dont la mission serait « d'accompagner le changement des mentalités », et d'élaborer dans le même temps une charte sur la maîtrise des risques industriels fixant les grandes orientations en la matière pour les années à venir. Dans cette perspective, deux autres priorités sont clairement identifiées. La première concerne la rénovation de la procédure d'étude de dangers<sup>53</sup> par une uniformisation des méthodes d'analyse des risques, l'introduction d'une approche probabiliste (revendiquée par les industriels) et surtout, la généralisation d'un principe d'audit permanent (décrit comme le point clé des recommandations de ce rapport) qui constituerait la base de travail des CLIRT. Quant à la seconde priorité identifiée par Philippe Essig, elle vise la participation active des « citoyens responsables » par une décentralisation du niveau de décision « quelque part entre l'intercommunalité et la région », afin de permettre aux élus de faire des choix « parfaitement éclairés par des débats préalables où chacun apportera son avis<sup>54</sup> ».

Au final, cette synthèse du Débat national articule des propositions très concrètes avec des recommandations très générales, selon une ligne directrice qui reflète la vision techniciste du rapporteur en matière de gestion des risques<sup>55</sup>. Le propos dépasse donc souvent le cadre de réflexion attendu et ne rend que très partiellement compte des contributions aux tables rondes. C'est vraisemblablement ce qui explique l'accueil très mitigé qui a été réservé à ce rapport, en particulier par ceux qu'il devait prioritairement servir, c'est-à-dire les services du ministère de l'Environnement en charge de l'écriture du projet de loi. Le fait qu'il rende davantage compte des convictions de son auteur que du contenu des débats et qu'il justifie

51. Essig P., Débat national sur les risques industriels, *op. cit.*, p. 36. Le propos de Lionel Jospin évoqué ici est le suivant : « Les constructions situées à proximité d'une installation existante résultent d'une responsabilité partagée et l'industriel ne peut à lui seul en supporter la charge. Un accord devrait être recherché, au cas par cas, pouvant faire intervenir, notamment, les industriels concernés, la collectivité locale – à laquelle l'industrie apporte des ressources et qui est responsable en matière d'urbanisme –, et, le cas échéant, l'État, au titre de la solidarité nationale ».

52. Essig P., Débat national sur les risques industriels, *op. cit.*, p. 44.

53. L'étude de dangers est un document technique, élaboré sous la responsabilité des exploitants, qui contient des informations précises sur la nature des risques qu'une installation industrielle fait courir à son environnement humain. Depuis la loi de 1976, l'étude de dangers est l'un des principaux documents qui conditionne les prescriptions de l'arrêté préfectoral d'autorisation.

54. Essig P., Débat national sur les risques industriels, *op. cit.*, p. 51.

55. Pour une définition de cette approche très en vogue dans les milieux de l'ingénierie, voir Duclos D., « Puissance et faiblesse du concept de risque », *L'Année sociologique*, volume 46, n° 2, 1996, p. 309-337.

presque systématiquement les annonces gouvernementales du 28 septembre, n'a pas non plus contribué à en faire une référence incontournable auprès des acteurs du débat, futures parties prenantes de l'élaboration de la loi.

### Le rapport de la commission d'enquête parlementaire : 90 pistes d'amélioration

Si le rapport de Philippe Essig a été aussi mal accueilli, c'est aussi parce qu'il est systématiquement comparé au travail des députés de la commission d'enquête. Celui-ci est en effet d'une facture très différente. Présenté dans le courant du mois de janvier 2002 par le président de la commission d'enquête, François Loos<sup>56</sup>, et son rapporteur, Jean-Yves Le Déaut<sup>57</sup>, le rapport repose sur l'analyse des différents aspects de la prévention des risques industriels : techniques, assurantiels, juridiques et réglementaires. Sur chacun de ces domaines, des limites sont pointées et illustrées qui justifient les améliorations proposées (90 recommandations). Plus précis, plus détaillé, plus argumenté, le travail des députés porte également sur des aspects non couverts par le rapport Essig et incidemment, par l'avant-projet de loi<sup>58</sup>. Les rédacteurs s'en expliquent d'ailleurs dans la partie introductive :

« Parallèlement aux travaux de la commission d'enquête, le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement a préparé un avant-projet de loi sur la maîtrise des risques technologiques. Celui-ci, dans la version qui a été communiquée à la commission, ouvre de nombreuses pistes de réflexion intéressantes, que la commission a analysées rapidement lorsqu'elles rejoignaient ses propres recommandations. La commission estime toutefois que le champ couvert par cet avant-projet de loi est trop restreint. Celui-ci concerne en effet presque exclusivement les questions liées à l'urbanisme, à l'information du public et aux modalités d'association des représentants des salariés à la prévention des risques. Ces thèmes sont bien évidemment d'une grande importance mais d'autres ne le sont pas moins et doivent être traités en détail. En tout état de cause, il ne serait pas supportable qu'une commission d'enquête parlementaire puisse traiter froidement des questions d'amélioration de la sûreté industrielle sans aborder les dramatiques questions de l'indemnisation des victimes d'accident et de la réparation des dégâts. La méthodologie de réalisation des études de dangers est également un point que nous avons voulu analyser.<sup>59</sup> »

56. Député du Bas-Rhin depuis 1993, membre du Parti radical valoisien et de l'opposition, François Loos est polytechnicien et ingénieur des Mines. Il a notamment été conseiller technique auprès du ministre de la Recherche et de la Technologie (1984-1985), avant d'orienter sa carrière vers l'industrie chimique : directeur général adjoint de Thann Mulhouse (Rhône-Poulenc), puis secrétaire général de la recherche de Rhône-Poulenc (1987-1989), et enfin, directeur général du groupe Lohr SA.

57. Universitaire (professeur de biochimie), député socialiste de Meurthe et Moselle depuis 1986, Jean-Yves Le Déaut fait partie de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), qu'il a présidé à plusieurs reprises. Bien qu'il se présente avant tout comme un amateur d'orchidées, il est surtout l'auteur de nombreux rapports sur les enjeux scientifiques ou technologiques, sur des sujets comme les OGM (2005), les biotechnologies (2005) ou le nucléaire (1990, 1998).

58. Comme on le verra en deuxième partie, celui-ci est en cours de préparation au moment où la commission d'enquête rend ses conclusions. Des versions provisoires du projet ont ainsi pu être communiquées aux députés.

59. Loos F., Le Déaut J.-Y., *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur*, op. cit., p. 9.

Le travail de la commission d'enquête parlementaire s'appuie sur un ensemble d'auditions (individuelles ou sous forme de tables rondes) d'interlocuteurs variés, et sur des visites de sites industriels dans plusieurs régions de France. Cette procédure permet l'affichage des intérêts en présence : conçues pour favoriser l'expression de points de vue contrastés, les consultations de la commission d'enquête s'apparentent donc à un vaste tour de table permettant de dresser à la fois l'inventaire des problèmes posés par la prévention des risques industriels, d'identifier les points de fixation des débats et la cartographie des intérêts liés aux différentes questions faisant l'objet des discussions et des conflits les plus vifs<sup>60</sup>.

Dans l'ensemble, on relève que le rapport de la commission n'est pas particulièrement orienté par la nécessité d'un changement radical du rapport de la société à la question du risque industriel, priorité du rapport Essig. Les députés pointent simplement l'intérêt d'une « participation élargie », afin notamment d'améliorer l'efficacité des dispositifs de sûreté :

« L'instauration d'une démocratie exigeante dans la prévention des risques permettra de réaliser des progrès significatifs dans la sûreté industrielle. Selon l'expression utilisée par un membre de CHSCT auditionné par votre commission, "il faut écouter tout le monde dans le domaine de la sûreté industrielle, car même les petites idées font grandir le niveau de prévention et de sécurité". Mais la difficulté de mise en place d'une démocratie de la prévention des risques ne doit pas être sous-estimée. Elle suppose des efforts dans de nombreuses directions, comme la mise au point d'une technique d'information, la création d'instances de concertation et la mobilisation de moyens afin de parvenir à rendre possible une autre condition essentielle d'une véritable démocratie de la prévention, à savoir le pluralisme de l'expertise.<sup>61</sup> »

Il s'agit alors pour la commission de promouvoir ce pluralisme de l'expertise pour imposer aux spécialistes, dans une logique de progrès, le « regard neuf et candide des non-spécialistes ». Mais en aucun cas, il ne s'agit de contribuer à l'imposition d'une « culture du risque », ou d'une « culture de la sécurité », et encore moins de faire de la question du risque industriel « l'affaire de tous ». Au contraire, les députés cherchent à établir les conditions d'une implication plus forte des exploitants industriels dans la gestion des risques qu'ils génèrent, au moyen notamment d'un perfectionnement et d'un ajustement des dispositions existantes. La ligne esquissée ici ne correspond donc pas, là non plus, à celle affichée dans la synthèse du Débat national : alors que le rapport Essig entend faire du risque une affaire collective, y compris dans sa prise en charge financière, le rapport de la commission d'enquête met davantage l'accent sur la nécessité de responsabiliser les industriels en les incitant, par tous les moyens disponibles, à réduire les risques à la source.

Ces prises de position en marge des annonces gouvernementales se traduisent également par une lecture critique et contradictoire de l'avant-projet de loi, notamment

60. Ce que montre également Yannick Barthe, lorsqu'il décrit les travaux de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) de l'Assemblée nationale relatifs aux stockages de déchets radioactifs, avant la promulgation de la loi expérimentale du 30 décembre 1991. Voir Barthe Y., *Le pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006.

61. Loos F., Le Déaut J.-Y., *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur*, op. cit., p. 88.

sur les questions touchant à l'information et à la maîtrise de l'urbanisation. Ainsi la mise en œuvre des CLIRT est jugée problématique, « au regard du nombre de comités à créer, des moyens à dégager pour leur fonctionnement et de la diversité des sites industriels susceptibles d'être concernés dont certains sont très isolés ou comptent très peu de salariés<sup>62</sup> ». Soucieuse de ne pas « accumuler les dispositifs », la commission propose plus simplement de transformer et de renforcer les SPPPI existants pour les adapter aux exigences d'information, de concertation et de surveillance, sur la base d'un certain nombre de revendications portées par les associations et les organisations syndicales (voir encadré 5). C'est également le cas des PPRT, dont l'instauration est considérée comme peu convaincante eu égard aux difficultés prévisibles de leur mise en œuvre, voire même contre-productive dans certains cas. Là encore, la préférence de la commission va plutôt à un ajustement des dispositions existantes (généralisation des servitudes d'utilité publique prévues par le Code de l'environnement<sup>63</sup>) qui s'accompagnerait de la création de dispositifs de financement *ad hoc* (fonds de prévention) contribuant à une responsabilisation accrue des exploitants et une incitation à réduire drastiquement les risques à la source, notamment dans les cas de figure majoritaires où industries et zones habitées sont fortement intriquées. Pour la commission, c'est essentiellement sur cet aspect de la gestion des risques que l'effort doit porter : « Il est clair pour la commission que la priorité absolue est la réduction des périmètres de dangers par les entreprises<sup>64</sup> ».

### Encadré 5 : propositions de la commission d'enquête parlementaire relatives à l'information

**Proposition n° 49** : créer au moins un S3PRI (secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels) dans chaque département.

**Proposition n° 50** : prévoir que chaque S3PRI est constitué de cinq collèges (exploitants, salariés, administrations, élus et associations).

**Proposition n° 51** : prévoir l'élection du président du S3PRI par l'ensemble des membres.

**Proposition n° 52** : organiser, en tant que de besoin, des commissions locales de sites au sein du S3PRI.

**Proposition n° 53** : assurer le financement des S3PRI par les industriels, l'État et les collectivités locales.

62. Loos F., Le Déaut J.-Y., *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur*, op. cit., p. 93.

63. Il s'agit en l'occurrence des servitudes d'utilité publiques, dites SUP, mentionnées par l'article L. 515-8 du Code de l'environnement qui ne concernent que les installations nouvelles établies sur des sites nouveaux. Permettant de limiter l'urbanisation dans le voisinage des installations à risque à la manière des dispositions de cette nature prévues par la loi du 22 juillet 1987, elles ouvrent également des possibilités d'indemnisation, à la charge de l'exploitant industriel, pour les riverains auxquels elles sont imposées. L'idée défendue par les députés de la commission est de généraliser ces servitudes à tous les établissements.

64. Loos F., Le Déaut J.-Y., *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur*, op. cit., p. 121.

Par ces différentes propositions, les députés se situent clairement dans une logique d'amélioration, par la voie législative, des dispositifs et programmes d'action publique qu'il leur a été donné d'examiner. Si certaines de leurs recommandations relèvent à l'évidence des « bonnes pratiques », d'autres appellent en revanche une modification du cadre législatif et réglementaire de la prévention des risques industriels. Comme les diverses synthèses du Débat national, le rapport de la commission d'enquête offre donc aux rédacteurs de la loi un ensemble de dispositions « prêtes à l'emploi » et d'options possibles pour engager le travail de réforme de la politique publique, finaliser le projet de loi (même si celui-ci est déjà à l'époque partiellement écrit) et préparer les débats parlementaires qui précéderont le vote du texte dans sa version définitive. Mais contrairement aux idées formulées par ailleurs, les propositions soutenues par la commission d'enquête présentent l'avantage d'être marquées du sceau de l'unanimité parlementaire. Car avant de figurer dans le rapport, elles ont d'abord été soumises à la discussion des membres de la commission et ont fait l'objet d'un consensus entre députés de la majorité et de l'opposition. Cela explique en particulier que le travail des députés connaît, après publication, une postérité plus grande que le rapport Essig et qu'un certain nombre de ses préconisations vont être utilement recyclées par la suite.

## Du débat à l'écriture de la loi : des effets certains, mais difficilement mesurables

Si quelques recommandations figurant dans les synthèses et rapports issus des débats préparatoires à la loi sont appelées à vivre par la suite une carrière législative et réglementaire, c'est cependant loin d'être le cas de la grande majorité des propositions de réforme qui ont vu le jour après la catastrophe d'AZF. De ce point de vue, il faut d'emblée renoncer à l'idée, certes séduisante mais néanmoins trompeuse, de débats préalables déterminants pour le travail d'écriture de la loi et la mise en forme des dispositions qui constitueront à terme le corps du texte. Le débat ne fait pas la loi, en ce sens qu'il ne permet pas l'énonciation d'un ensemble de solutions finalisées et parfaitement adaptées aux problèmes posés, qu'il suffirait d'ordonner pour obtenir un projet de loi faisant l'unanimité de tous les acteurs de la prévention des risques industriels. L'effet est loin d'être mécanique, pour plusieurs raisons. La plus évidente est qu'au moment où s'engagent les consultations du Débat national et de la commission d'enquête parlementaire, le contenu de la loi est déjà fixé dans ses grandes lignes, ce qui invalide ou compromet bon nombre de propositions concurrentes ou non conciliables avec les orientations gouvernementales. Une autre raison tient au fait qu'un très grand nombre de recommandations issues des débats n'appellent pas nécessairement une modification de la loi et peuvent très bien se concrétiser par d'autres voies et d'autres moyens (réglementaires notamment). Enfin, si toutes les propositions n'accèdent pas à la postérité, c'est aussi parce que certaines dessinent entre elles des voies de réforme franchement divergentes. C'est ce que montre par exemple l'analyse comparée des préconisations faites par Philippe Essig d'un côté et les députés de la commission d'enquête parlementaire de l'autre. Le tableau suivant permet en effet de visualiser des oppositions terme à terme sur les trois grands sujets qui seront à l'ordre du jour de la préparation du projet de loi.

Si la mise en débat des risques industriels n'a pas d'influence directe sur les grandes orientations de la loi, on ne peut cependant pas dire qu'elle reste sans effet sur le processus d'écriture du texte et le travail de mise en forme des dispositions qui seront ensuite présentées au Parlement. Au vu des mobilisations qu'il a suscitées, on peut déjà convenir que ce vaste débat sur les risques industriels a été beaucoup plus qu'un simple « *exutoire de parole* », pour reprendre ici l'expression utilisée par Yves Cochet. La consultation du « public » n'a certainement pas été ce « moment démocratique » promis par le gouvernement au lendemain de la catastrophe (eu égard notamment aux effets de cadrage et de sélection des acteurs invités à participer), mais elle a néanmoins permis des rencontres et des temps de discussion au cours desquels des analyses, des argumentaires et des idées ont pu être formulées et échangées. De ce point de vue, le Débat national et les auditions de la commission d'enquête parlementaire ont permis de rendre visible les principaux enjeux de la réforme à venir et par la même occasion, d'établir la cartographie des intérêts très divers dont les participants aux débats se sont faits les porte-parole. Dès lors, chaque partie prenante a pu préparer, en référence aux points de vue des autres participants, un argumentaire qui lui a permis de sélectionner et de hiérarchiser les propositions qu'elle entendait défendre. À cet égard, la différence d'appréciation entre les deux principaux rapports produits au terme

de ces débats (Philippe Essig d'un côté, François Loos et Jean-Yves Le Déaut de l'autre) accrédite l'idée, pour la plupart des interlocuteurs en présence, que des arbitrages différents, plus ou moins favorables à leurs intérêts, sont susceptibles de voir le jour à brève échéance, et qu'explorer des voies nouvelles (solliciter des parlementaires réceptifs et au fait du dossier plutôt que de négocier avec l'administration, par exemple) pourrait s'avérer la bonne stratégie. Car après le temps initial du débat, il revient à l'administration, c'est-à-dire aux fonctionnaires du ministère de l'Environnement, de mettre en forme le projet de texte qui sera ensuite soumis à l'examen des parlementaires, un travail d'écriture qui doit se conformer à des règles précises, est soumis à de multiples contraintes et ne suit pas la seule logique de la confrontation d'idées qui prévaut dans le temps du débat.

	Propositions du rapport de Philippe Essig	Propositions du rapport de François Loos et Jean-Yves Le Déaut
<b>Information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'un nouvel instrument (CLIRT)</li> <li>• Mode de circulation vertical (l'information s'apparente à de la communication)</li> <li>• La participation, l'information favorisent l'adhésion des non-spécialistes aux décisions des spécialistes (culture de sécurité)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des instruments existants (SPPPI)</li> <li>• Mode de circulation horizontal (l'information est produite dans et par le débat local)</li> <li>• La participation, l'information comme gage d'une efficacité accrue des dispositifs de sûreté (pluralisme de l'expertise)</li> </ul>
<b>Maîtrise de l'urbanisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'un nouvel instrument (PPRT)</li> <li>• Action sur l'habitat (délaissement, préemption, protection du bâti)</li> <li>• Prise en charge collective (industriels, État et collectivités locales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amélioration des instruments existants (SUP indemnisables)</li> <li>• Action sur l'activité industrielle (réduction des risques à la source)</li> <li>• Responsabilisation financière des exploitants (garanties financières, fonds de prévention)</li> </ul>
<b>Analyse des risques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduction des analyses probabilistes</li> <li>• Audit permanent par un organisme expert agréé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaissance de l'utilité des approches probabilistes, mais réserves importantes sur la faisabilité d'un tel changement méthodologique</li> <li>• Évaluation pluraliste des risques, intégrant les non-spécialistes (salariés, syndicats...)</li> </ul>



## Partie II

# La formalisation administrative du projet de loi



L'explosion de l'usine AZF et les débats préparatoires à la loi permettent à des acteurs habituellement étrangers au domaine des risques industriels de faire entendre leur voix (les syndicats par exemple) et à des propositions nouvelles d'émerger, puisque le cadrage ordinaire des problèmes est partiellement remis en cause. Cette déstabilisation des repères ordinaires qui caractérise la période post-accidentelle n'empêche cependant pas les acteurs traditionnels de travailler : ils sont même en première ligne pour la gestion immédiate de la crise (mise en sécurité du site sinistré), le conseil technique aux représentants politiques, l'organisation des tables rondes régionales, la mobilisation des intervenants du Débat national, la préparation de propositions de réforme.

Cette deuxième partie s'intéresse plus particulièrement à ce dernier aspect, c'est-à-dire au travail des rédacteurs du projet de loi, de la fin de l'année 2001 jusqu'à la présentation du texte au Parlement début 2003. En retraçant de façon très précise le travail d'écriture effectué par ces fonctionnaires du ministère de l'Environnement (puis de l'Écologie), il s'agit de montrer comment des idées de réforme prennent corps, comment elles sont transposées dans des catégories juridiques opérantes, puis constituées en dispositions législatives susceptibles d'être présentées aux parlementaires, et donc comment s'élaborent, concrètement, des instruments d'action publique. Pour cela, il a fallu suivre le cheminement des propositions, depuis leur apparition dans les cabinets ministériels jusqu'à leur stabilisation sous la forme de projets d'articles de loi, passer par les voies chaotiques qu'elles ont empruntées, celles de l'alternance politique du printemps 2002 ou du passage de témoin d'un ministre écologiste à une ministre UMP<sup>1</sup>. Cette démarche permet de mettre en lumière deux dimensions de la procédure d'écriture législative qui restent le plus souvent ignorées des études consacrées à la fabrication de la loi<sup>2</sup> : d'une part, les transcodages multiples dont résultent les propositions, qui sont « technicisées » ou « politisées » au fur et à mesure de leur parcours<sup>3</sup> ; d'autre part, les négociations et les ajustements permanents dont elles font l'objet, qui tiennent compte d'un ensemble de ressources et de contraintes, à la fois juridiques, réglementaires, techniques et politiques.

Le suivi du « montage » pièce par pièce d'un tel projet de loi est possible parce que cette opération repose concrètement sur un petit nombre d'agents du ministère de l'Environnement, essentiellement des fonctionnaires de la Direction de la

1. La partie de l'enquête correspondant à cette partie du processus de fabrication de la loi s'est pour l'essentiel appuyée sur des entretiens avec les principaux acteurs et les archives du ministère de l'Environnement (procès-verbaux des réunions interministérielles et versions successives du projet de loi).

2. On l'a déjà noté, rares sont les travaux de sciences sociales qui s'attachent à décrire et analyser cette phase pourtant décisive du processus de production des normes législatives.

3. Sur la notion de transcodage, voir Lascoumes P., *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994 ; « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 325-338.

prévention des pollutions et des risques (DPPR), plus particulièrement du service de l'environnement industriel (SEI), ainsi que des conseillers des cabinets des deux ministres qui ont porté ce texte, Yves Cochet puis Roselyne Bachelot. La plupart de ces agents appartient au corps des Mines<sup>4</sup> : c'est habituel pour ce qui concerne les fonctionnaires du SEI, mais également pour les conseillers risques qui se succèdent au cabinet. Les deux ministres ont d'ailleurs tous deux respecté cette règle tacite qui veut que le cabinet sollicite ce corps d'État pour le poste de conseiller risques. On pourrait simplement considérer, comme les juristes, qu'il s'agit là d'une voie de recrutement classique<sup>5</sup>. Les politistes, pour leur part, nous invitent plutôt à considérer les liens entre le recrutement des membres de cabinet et les orientations politiques de l'action publique. Sur ce plan, on peut distinguer les travaux centrés sur la composition des cabinets ministériels et les caractéristiques sociales de leurs membres<sup>6</sup>, de ceux qui s'intéressent aux grands corps de l'État et à leur implication dans la vie politique et administrative<sup>7</sup>. Les premiers avancent l'hypothèse d'un lien très fort entre les logiques de recrutement dans les cabinets ministériels et les décisions politiques, souvent en partant d'un constat sur les effets de l'alternance. Néanmoins, ils laissent dans l'ombre les mécanismes concrets par lesquels l'influence du recrutement agit sur la décision. Or, un cabinet peut être à la fois très politique, c'est-à-dire composé de personnes qui ont une expérience militante ancienne avec le ministre, et très technique, s'il comporte des hauts fonctionnaires spécialisés sur tel ou tel sujet<sup>8</sup>. Il est donc délicat de qualifier de façon univoque et généralisée un ensemble par nature hétérogène dès lors que l'on considère une activité précise, ici le travail de rédaction législative. Le second ensemble de travaux, pour sa part, voit la présence des membres des grands corps dans les cabinets comme l'expression de leur influence et de leur pouvoir. La façon dont cette emprise infléchit les politiques publiques, annule ou renforce les engagements et les programmes politiques, reste cependant une question peu travaillée.

4. Le corps des Mines est composé d'ingénieurs diplômés de l'école polytechnique ayant suivi, avant leur prise de poste dans la fonction publique d'État, une formation complémentaire à l'École des Mines de Paris. Sur ce corps, voir en particulier : Cohen E., « Formation, modèles d'action et performance de l'élite industrielle : l'exemple des dirigeants issus du corps des Mines », *Sociologie du travail*, n° 4, 1988, p. 587-614 ; Friedberg E., Desjeux D., « Fonctions de l'État et rôle des grands corps : le cas du corps des Mines », *Annuaire international de la fonction publique 1971-1972*, 1972, p. 567-585.

5. Voir par exemple : Bigaut C., *Les cabinets ministériels*, Paris, LGDJ, 1997 (notamment p. 86-96) ; Schrameck O., *Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 1995.

6. Rouban L., « Les cabinets ministériels du gouvernement Jospin. 1997-2002 », *Revue administrative*, n° 339, 2004, p. 230-248 ; Mathiot P. et Sawicki F., « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. Première partie : caractéristiques sociales et filières de recrutement », *Revue française de science politique*, volume 49, n° 1, 1999, p. 1-27.

7. Kessler M.-C., « Les grands corps à l'horizon 2000 », *Revue administrative*, n° 301, 1998, p. 122-130 ; Kessler M.-C., *Les grands corps de l'État*, Paris, PUF, 1994 ; Birnbaum P., *Les sommets de l'État*, Paris, Éditions du Seuil, 1977 (1994) ; Suleiman E., *Les élites en France, grands corps et grandes écoles*, Paris, Éditions du Seuil, 1979.

8. Les travaux de Luc Rouban, déjà cités, montrent par exemple une évolution récente de la composition des cabinets ministériels, plus ouverts à la société civile et plus militants avec un reflux des grands corps. Notre recherche, qui s'intéresse uniquement au ministère de l'Environnement, constate plutôt une extrême stabilité et la présence inamovible d'un membre du corps des Mines au poste de conseiller risques, quel que soit le ministre (Dominique Voynet, Yves Cochet ou Roselyne Bachelot).

Le fait que les rédacteurs de la loi au ministère de l'Environnement appartiennent à peu près tous au corps des Mines est donc un élément d'appréciation important, même s'il ne peut, à lui seul, expliquer tous les choix et décisions qui influent sur le contenu du texte dans cette période. À cet égard, deux éléments d'analyse méritent néanmoins d'être notés, qui ne sont pas sans conséquence sur la nature de ce travail très particulier qui consiste à « faire la loi ». Premièrement, le recrutement d'un ingénieur des Mines pour le poste « risques » du cabinet conduit à un parallélisme parfait dans les trajectoires professionnelles respectives du conseiller risques et du chef du bureau des risques du SEI<sup>9</sup> : chacun d'eux a été chef régional d'un service de l'environnement industriel en DRIRE lors d'un premier poste. Ils ont donc reçu la même formation, puis la même socialisation professionnelle, même si leur région d'affectation diffère. Or, dans les deux ministères qui se succèdent, c'est ce binôme (même si ce sont des personnes différentes dans les deux cas) qui est chargé, au jour le jour, de l'avancement du dossier. Deuxièmement, ces affiliations de corps ont un sens pour les acteurs que nous avons rencontrés, dans les relations avec leurs homologues des autres ministères notamment. Ainsi, tel enquêté peut indiquer qu'il n'a pas été soutenu par telle conseillère du Premier ministre « *parce qu'elle est ingénieure des Ponts* » et qu'elle « *est culturellement proche du ministère de l'Équipement* ». À l'inverse, tel autre peut signaler qu'il a « *trouvé de bons appuis à Matignon, en particulier le mineur<sup>10</sup> qui suivait l'affaire et qui a été très compréhensif* ». L'établissement des relations entre les uns et les autres, la confiance qui peut (ou non) s'instaurer dans les discussions et les négociations reposent donc aussi sur cette appartenance, sur la réputation et sur l'ancienneté des interconnaissances qu'elle garantit.

Si les appartenances corporatistes sont des éléments clés pour saisir l'activité d'écriture des fonctionnaires du ministère de l'Environnement, d'autres logiques entrent en jeu, dès lors qu'il s'agit de mettre en forme un projet de loi qui se donne pour objectif principal de réformer la politique de prévention des risques industriels. Pour tenter de mettre en évidence cette diversité de logiques et la façon dont chacune exerce son influence, on examine successivement les trois phases de la formalisation administrative de ce projet de loi. On revient dans un premier temps sur la sortie de crise et la définition des orientations de réforme annoncées publiquement par le chef du gouvernement une semaine après la catastrophe d'AZF. On voit ensuite comment ces orientations sont déclinées dans un premier projet de loi, en quelques semaines seulement. Puis dans un troisième temps, on s'intéresse au travail de préparation du second projet, après le changement de gouvernement et de ministre.

9. Au SEI, c'est au chef du Bureau des risques technologiques et des industries chimiques et pétrolières (BRTICP), dit « bureau des risques », qu'incombe la responsabilité de ce dossier, sur à peu près tous les aspects, y compris les plus matériels.

10. C'est-à-dire l'ingénieur des Mines.

## Des orientations de réforme qui échappent au ministère de l'Environnement

Dans la chronologie des événements, deux jours après l'explosion de l'usine AZF, le ministre de l'Environnement annonce un changement de la loi. Moins d'une semaine plus tard, les grandes lignes du projet sont communiquées par Lionel Jospin. Cette succession de faits pourrait témoigner du rôle important joué par le ministère de l'Environnement dans cette décision. En réalité, ce n'est pas le cas : pendant cette période, le ministre Yves Cochet, ses conseillers et les fonctionnaires de la DPPR n'ont pas l'initiative et influent très peu sur les choix du gouvernement. Pour deux raisons essentielles. D'une part, le ministère est fortement mobilisé par la gestion de la crise et notamment la mise en sécurité du site sinistré par l'explosion. D'autre part, il n'est pas, à ce moment-là, en position de force : l'arrivée d'Yves Cochet en remplacement de Dominique Voynet est récente ; il s'agit d'un ministre Vert à qui le gouvernement socialiste ne fait pas spécialement confiance ; et enfin, la campagne de presse met sous les projecteurs de l'actualité une politique et des fonctionnaires peu habitués à tant de visibilité et rarement exposés à la critique (voir « L'ouverture du débat : campagne de presse, polémiques et mises en accusation » *supra*). Dans ce contexte, les personnes mobilisées au ministère se révèlent finalement peu nombreuses : en incluant le ministre et le directeur de la DPPR, moins d'une dizaine de personnes est chargée de l'ensemble des aspects de la gestion de crise et moins de cinq participent directement à l'élaboration du projet de loi.

### La gestion de crise : un ministère en position défensive

Pour le ministère de l'Environnement, la priorité va à la gestion de crise, et notamment à la mise en sécurité du site, qui consiste essentiellement, pour ces ingénieurs qui se trouvent à distance du lieu de l'explosion, à évaluer l'état de solidité des installations encore debout et qui contiennent des substances chimiques, à trouver de nouveaux lieux de stockages pour les matières dangereuses et à réfléchir sur les conditions techniques de transfert :

*« Le problème, c'était de stabiliser la crise. On apprenait au fur et à mesure qu'il y avait cinq morts, dix morts, quinze morts. Malheureusement. Et on ne savait pas quand ça s'arrêterait. On ne savait pas non plus comment serait sécurisé le site. On savait qu'il y avait des substances dangereuses sur le site et donc, dès le début, on s'est demandé comment allaient être mises en sécurité les substances qui n'avaient pas explosé. C'est une affaire qui a duré plusieurs semaines : il a fallu envoyer loin de Toulouse les stocks d'ammonitrates qui restaient sur place, sécuriser toutes les installations de phosgène, vérifier l'état des canalisations sur le site. Ce ne sont pas des choses qui se sont faites en un jour, mais qu'on a lancées dès le premier jour. <sup>11</sup> »*

11. Entretien DPPR, novembre 2004.

«Après, le directeur [de la DPPR] est allé à Toulouse, sur place, avec le ministre. Pendant ce temps-là, on continuait à gérer la crise, ici, depuis Paris. Il fallait notamment aider la DRIRE qui se retrouvait seule pour procéder à la mise en sécurité du site, parce que le directeur de l'usine était complètement dépassé par les événements. Il était mortifié de voir son usine détruite, d'avoir des morts parmi ses salariés. Et puis sincèrement, la hiérarchie du groupe Total et de Grande Paroisse n'a pas suivi. C'est vraiment la DRIRE qui a géré seule la mise en sécurité : faire évacuer le site, vérifier que les stockages n'avaient pas été touchés, évidemment les faire vidanger, pour éviter que ça ne dégénère. On avait toute cette partie technique à gérer. On faisait de l'assistance. On essayait de les aider pour trouver des débouchés pour les stockages, ou leur donner des informations sur l'évaluation des risques.<sup>12</sup>»

Nombre de travaux ont montré que les périodes de crises sont par définition des moments d'impréparation et de déstabilisation<sup>13</sup>. De ce point de vue, l'explosion de l'usine AZF n'épargne pas les services du ministère de l'Environnement, qui doivent de surcroît faire face aux nécessaires changements d'équipes liés à l'arrivée récente du ministre, qui ne connaît que peu les dossiers et dont le cabinet n'est pas encore complètement constitué (le directeur de cabinet est sur le départ, le conseiller technique pour les risques vient d'arriver).

«[Le directeur] était en permanence aux côtés du ministre, parce qu'Yves Cochet avait pris son poste deux mois plus tôt. Il remplaçait Dominique Voynet et ne connaissait rien aux installations classées, ni à la réglementation Seveso. Alors heureusement, [son conseiller technique] connaissait très bien ces sujets. Avec lui et [le directeur], on a réussi à former le ministre, qui en un temps record est devenu un spécialiste des usines Seveso.<sup>14</sup>»

De plus, Yves Cochet et son petit ministère n'ont pas la confiance du gouvernement socialiste. Outre les difficultés personnelles du ministre pour exister politiquement (on lui refuse dans un premier temps de se rendre à Toulouse), les comptes rendus des réunions interministérielles attestent qu'il est alors question de dessaisir le ministère de l'Environnement du dossier, au profit d'une mission interministérielle qui serait créée pour l'occasion :

«Le directeur adjoint de cabinet du Premier ministre souligne qu'il n'est évidemment pas question d'apporter toutes les réponses lors du déplacement du Premier ministre. Il y a cependant une demande très forte de la population, et il faut montrer que le gouvernement s'attache à traiter tous les aspects du problème. Il évoque à cet égard l'intérêt qui pourrait s'attacher à ce qu'une ou plusieurs personnes, en dehors des structures ministérielles, soient chargées de porter cette réflexion au cours des prochains mois. Le directeur de cabinet du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement émet de très vives réserves sur la création d'une mission interministérielle alors que les services compétents existent.<sup>15</sup>»

Cette menace est considérée avec d'autant plus de sérieux qu'au sein des services du ministère plane encore l'ombre de l'accident de Feyzin de 1966, qui avait conduit à une réorganisation complète de l'inspection des installations classées. C'est à

12. Entretien DPPR, novembre 2004.

13. Voir par exemple Lagadec P., *États d'urgence. Défaillances technologiques et déstabilisation sociale*, Paris, Éditions du Seuil, 1988.

14. Entretien DPPR, novembre 2004.

15. Compte rendu de la réunion interministérielle du 27 septembre 2001, archives DPPR.

ce moment-là que l'inspection du travail fut dessaisie de cette mission régalienne au profit des services de l'Industrie et des Mines<sup>16</sup>. Pour tous, la crainte est bien celle d'une remise en cause radicale de l'action des DRIRE et plus largement, du ministère de l'Environnement au plan national.

*« Dans les premiers moments, il a fallu justifier notre travail, expliquer pourquoi une catastrophe comme celle-là pouvait arriver, montrer que ce n'était pas notre faute, qu'on pouvait avoir une part de responsabilité, mais qu'on avait fait tout ce qui était en notre pouvoir avec les moyens dont on disposait. C'est un élément de contexte très important. Majeur. [Le directeur] avait le souci de ce qui était arrivé à l'inspection du travail à l'époque de la catastrophe de Feyzin. Donc il fallait montrer qu'on connaissait notre métier, pour qu'on ne puisse pas nous critiquer sur le fond.<sup>17</sup> »*

Selon Patrick Lagadec, la disqualification est, pour les responsables, le plus grand risque des situations de crise<sup>18</sup>. Éviter de perdre ses capacités d'intervention et ses marges de manœuvre devient dans ces conditions un déterminant majeur de l'action de ceux qui sont y sont confrontés. Comme le dit un autre de nos interlocuteurs de la DPPR, « dans les premières heures ou les premiers jours qui suivent une crise, on est amené à expliquer comment on fonctionne, pour éviter de se faire couper la tête ». Dans cette perspective, on peut constater que les décisions prises immédiatement après l'explosion visent à réunir une équipe relativement restreinte, entièrement dédiée à la gestion de crise et qui assure la totalité de la communication vers l'extérieur (médias notamment). Pour des raisons pratiques de disponibilité, c'est également cette petite équipe qui est très rapidement amenée à réfléchir à un plan d'action gouvernemental, comportant la proposition d'une nouvelle loi sur la maîtrise des risques industriels.

## De l'extrême contrainte à l'extrême opportunité : les « surprises » de Matignon

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les premières propositions du ministère pour l'après-crise soient centrées sur l'inspection des installations classées, ses personnels et ses moyens d'action, ainsi que sur les instruments usuels de la prévention des risques industriels dont elle a l'expérience. Concrètement, ces propositions concernent l'extension des servitudes d'utilité publique (SUP) à toutes les installations, la création concomitante d'un fonds d'indemnisation pour augmenter les surfaces inconstructibles au voisinage des usines à risques, la transposition de la directive Seveso II qui tarde à se concrétiser et enfin, le doublement des effectifs de l'inspection. La DPPR se place donc dans une perspective d'aménagement de la réglementation, d'amélioration et de modernisation du système existant, et non de création de dispositifs nouveaux.

16. Pour un récit de cet épisode crucial de l'histoire de l'inspection des installations classées, aujourd'hui en passe d'être « mythifié », voir Bonnaud L., *Experts et contrôleurs d'État : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, op. cit., 2002 (chapitre 6).

17. Entretien DPPR, novembre 2004.

18. Lagadec P., *La gestion des crises, outils de réflexion à l'usage des décideurs*, op. cit., p. 162.

*« Cela faisait un petit moment que l'on avait conscience d'être aux limites de la loi, sur le versant maîtrise de l'urbanisation notamment. Mais notre réflexion s'est plutôt portée sur les servitudes d'utilité publique indemnissables. Depuis trois ans qu'on travaillait ensemble, [le directeur] disait : "La loi ne prévoit de servitudes indemnissables que pour les installations nouvelles sur les sites nouveaux. Il faut essayer d'étendre cette disposition aux sites existants. Quand il y a une extension, il faut qu'on puisse indemniser les gens autour". La généralisation des SUP aux sites existants était une idée forte qu'il portait depuis le début, mais que la loi ne permettait pas encore de faire.<sup>19</sup> »*

Ces réflexions anciennes visant à compléter et étendre les dispositifs existants sont donc actualisées, mises au goût du jour et rapidement présentées comme de possibles voies de développement de la réforme qui s'annonce. En témoigne cet article de presse, qui détaille en quelques lignes la position défendue par le ministère, s'agissant d'une éventuelle modification de la loi :

*« Yves Cochet souhaite d'abord renforcer la loi de 1987 sur la sécurité civile, qui permet de geler l'urbanisation autour de nouvelles installations classées Seveso. "Les mécanismes juridiques permettant d'obtenir durablement l'isolement d'un site sont trop restrictifs : la possibilité de créer des servitudes a été limitée aux usines nouvelles" explique le directeur de la prévention de la pollution et des risques. "Avec un PIG, on arrive à geler, mais pas à déplacer les gens. C'est gratuit, donc pas assez incitatif pour les élus", reconnaît-on au ministère de l'Environnement. Pour vider ces périmètres de leurs habitants et financer d'éventuels déménagements, un fonds d'indemnisation sera donc nécessaire. Il aidera à convaincre les élus de classer ces terrains "inconstructibles" dans leur plan d'occupation des sols.<sup>20</sup> »*

Pour le ministre et son administration, l'objectif est bien de saisir les opportunités nées de la crise, mais le cadre de l'action, dans ces premiers jours, ne change pas : il s'agit juste d'aller plus vite et plus loin dans des réformes qui s'inscrivent dans la continuité de l'action ordinaire. Les « schémas d'interprétation » (selon l'expression de Bruno Jobert) de la réalité post-accidentelle et des plans d'action à venir reposent alors essentiellement sur des modifications à la marge des outils administratifs en exercice<sup>21</sup>. Symptomatique à ce sujet est la revendication d'augmentation des effectifs, ancienne, et qui trouve à ce moment-là une justification évidente qui la rend incontournable :

*« Je me souviens très bien qu'AZF est l'occasion d'obtenir des choses qu'on demande depuis longtemps. Des renforts notamment. Cela faisait des mois qu'on se battait pour obtenir des renforts pour l'inspection et avec AZF, on a obtenu gain de cause. [Le directeur] avait préparé les éléments de langage. Il m'avait dit : "Si jamais l'opportunité se présente, l'ordre de grandeur c'est le doublement des effectifs. Ayez ça en tête". On était prêt. Quand ça a explosé et que le ministre nous a demandé de faire des propositions, on était prêt. Franchement ça s'est passé comme ça ! On était en réunion au cabinet et il a demandé : "Qu'est-ce qu'on demande à Matignon ?*

19. Entretien DPPR, novembre 2004.

20. Interview d'Yves Cochet à *Libération* (25 septembre 2001), titré par le journal « Cochet se saisit des sites Seveso. 1249 installations à risque dans le collimateur de l'environnement ».

21. Jobert B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, volume 42, n° 2, 1992, p. 219-234.

*Qu'est-ce qu'on propose pour le plan ?" On a répondu : "Il faut doubler les effectifs !" [rires].<sup>22</sup> »*

Et effectivement, le Premier ministre annonce très rapidement le recrutement de cent inspecteurs supplémentaires. Cependant, ce cadre ordinaire de réflexion et de construction des problèmes est très rapidement bouleversé, dès les premières réunions interministérielles qui servent à préparer le déplacement de Lionel Jospin à Toulouse. Le compte rendu de celle du 25 septembre montre en effet le décalage entre les propositions du ministère de l'Environnement, centrées sur le métier et l'inspection, et la demande du cabinet du Premier ministre, beaucoup plus large, qui dessine un projet de gouvernement incluant la création de nouveaux dispositifs. C'est au cours de cette réunion qu'il est pour la première fois fait mention des comités locaux de prévention des risques et des plans de prévention des risques technologiques :

« Le directeur de cabinet du MATE<sup>23</sup> considère qu'il appartient aux opérateurs de démontrer que leurs installations sont sûres, puis au préfet de se prononcer sur le redémarrage du site au vu de ces éléments, mais aussi de considérations d'opportunité, compte tenu du contexte local. Il souligne qu'il s'agit du plus grave accident industriel survenu en Europe depuis la seconde guerre mondiale. Dès aujourd'hui, des opérations "coups de poing" de contrôle renforcé sont organisées. Une circulaire va être adressée aux préfets pour les inviter à vérifier que les études de sécurité ont été mises à jour. Il sera également proposé au ministère de l'Intérieur une circulaire conjointe pour demander aux préfets de s'assurer que tous les PPI ont été élaborés et de les tester. Des propositions tendant notamment au renforcement des moyens d'action des DRIRE sont également formulées. Enfin, il convient de prendre les devants au niveau européen ; l'urgence est d'appliquer intégralement la directive Seveso II, en échangeant nos expériences avec celles de nos partenaires (la Commission risque de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une action en manquement dans les prochaines semaines).

Le cabinet du Premier ministre estime qu'il faut restaurer la confiance autour des zones à risques, ce qui suppose de réfléchir à l'organisation de nos structures administratives, de recourir à des experts indépendants et d'associer les populations concernées.<sup>24</sup> »

Alors que le ministère de l'Environnement réagit en cherchant à faire tomber les barrières dont il a l'expérience et qui limitent l'action publique, les services du Premier ministre opèrent une sorte de changement de cadre et ouvrent un nouveau monde de possibles. Toutes les idées nouvelles peuvent être bienvenues, à condition qu'elles servent le discours d'annonces que le Premier ministre doit prononcer à Toulouse le 28 septembre<sup>25</sup>. Dès lors, même si le ministère de l'Environnement « y est favorable », il n'est pas l'initiateur des mesures CLPR et PPRT.

22. Entretien DPPR, novembre 2004.

23. Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

24. Compte rendu de la réunion interministérielle du 25 septembre 2001, archives DPPR.

25. Sur la place que Lionel Jospin accorde à la communication en période de cohabitation, voir Schrameck O., *Matignon, rive gauche*, Paris, Éditions du Seuil, 2001, p. 67 et suivantes. Selon son directeur de cabinet, les très nombreuses interventions médiatiques de Lionel Jospin s'expliquent par le contexte de cohabitation et la nécessité d'une présentation régulière de la ligne politique du gouvernement, commentée par le chef de l'État. La communication politique en période de cohabitation est analysée par Gerstlé J., *La communication politique*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 208-210.

*« Il fallait aider le Premier ministre parce qu'une semaine après la catastrophe, il allait sur place. Il y avait une cérémonie religieuse à la suite de laquelle il devait faire des annonces. En une semaine, il fallait préparer un projet de gouvernement. De notre côté, on a fait des propositions. Mais les propositions CLIC et PPRT ne sont pas venues de la DPPR. C'étaient des idées de Matignon.<sup>26</sup> »*

*« Mercredi 26 septembre 2001, il y a une réunion interministérielle au cours de laquelle Matignon demande une implication plus large de la société civile dans le contrôle des activités à risques et suggère la création de commissions locales d'information sur le modèle des commissions locales des installations nucléaires de base. Les CLI existent autour de certaines INB comme Fessenheim, etc. Ce sont les gens de Matignon qui en ont parlé. Et j'ai noté [il lit] : "Pris par surprise, [le conseiller] répond en deux temps : tierces expertises d'une part et SPPPI d'autre part". Le débat a donc dérapé sur le rôle des SPPPI, voire sur la possibilité qu'un SPPPI commandite une tierce expertise sur des dossiers particuliers, ce qu'ils ne faisaient pas jusqu'alors. Et c'est une possibilité, une fonctionnalité, qu'on va retrouver dans les CLIRT. C'est au cours de cette réunion du 26 que l'idée a germé.<sup>27</sup> »*

On reconnaît là les effets de ce que Michel Dobry appelle la « désectorisation » dans son analyse des crises politiques, c'est-à-dire un affaiblissement des frontières et des domaines de compétence, qui en situation ordinaire maintiennent la séparation entre acteurs et ministères<sup>28</sup>. Ainsi émerge une configuration d'extrême contrainte et d'extrême opportunité.

## Réformer, c'est faire du neuf avec du vieux

Même si elles « surprennent » les représentants du ministère de l'Environnement, les mesures annoncées ne sont cependant pas des inconnues en tant qu'instruments d'action publique : en effet, les commissions locales d'information (CLI) existent autour des centrales nucléaires, alors que les plans de prévention des risques (PPR) constituent un dispositif clé de la prévention des risques naturels. On doit donc constater l'importance du « déjà là » administratif dans les propositions qui émergent à ce moment-là : il s'agit essentiellement du transcodage d'idées qui appartiennent déjà à la culture des risques (CLI) voire pour lesquelles la DPPR a une expérience (PPR)<sup>29</sup>.

*« J'ai souvenir qu'au cours des mois qui ont précédé AZF, on avait déjà évoqué l'idée de faire des plans de prévention pour les risques technologiques. [Le directeur]*

26. Entretien DPPR, novembre 2004.

27. Entretien DPPR, novembre 2004.

28. Dobry M., *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1982. Pour une mise en perspective de ces travaux à partir des situations de crise sanitaire ou accidentelle, voir Dobry M., « Réflexions à partir d'une analyse sociologique des crises politiques : point de vue de Michel Dobry » in *Actes de la troisième séance du séminaire Programme risques collectifs et situations de crise*, Grenoble, CNRS, 1995.

29. Par le biais de sa sous-direction à la prévention des risques majeurs (SDPRM) notamment, qui conduit la politique publique de prévention des risques naturels et la mise en œuvre des PPRN créés par la loi Barnier de 1995. Sur cette politique sectorielle et ses conditions d'application au niveau local, voir Bayet C., Le Bourhis J.-P., *Écrire le risque. Étude des mécanismes d'inscription du risque inondation au niveau local*, rapport pour le ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris, CEVIPOF-CNRS, 2002.

*connaissait bien les plans de prévention des risques d'inondation et il nous était déjà arrivé de nous dire : "Tiens, pourquoi ne pas faire le même type de plan pour les risques technologiques, avec des contraintes d'urbanisation étagées en fonction des zones ?" C'était réaliste : les notions de zonage et de cartographie existaient déjà en matière de risques industriels. Depuis longtemps, la maîtrise de l'urbanisation repose sur des zones Z1 et Z2, centrées sur les lieux d'accidents possibles. Cela étant dit, avant l'accident de Toulouse, on n'avait pas du tout l'idée de proposer des PPRT en tant que tels. Et en même temps, comme c'était un petit peu dans notre subconscient, c'est assez naturellement qu'on les a évoqués lors de cette réunion interministérielle.<sup>30</sup> »*

Dans la semaine qui suit l'explosion, sous l'impulsion des services et des conseillers du Premier ministre qui veulent que ce dernier ait quelque chose à annoncer lors de son déplacement à Toulouse, émergent donc des propositions que la catastrophe rend possible et qui attestent de la volonté de trouver, dans un répertoire d'instruments caractéristiques des politiques de prévention des risques, ceux qui pourraient modifier la donne en matière d'installations classées de type Seveso.

*« Les CLIRT et PPRT ne sont pas des idées révolutionnaires. Ils se situent dans la continuité des dispositifs qui existaient auparavant. Simplement, ce sont des instruments qu'on n'aurait pas forcément pu mettre en place sans l'accident qui a donné un coup de fouet. Ce ne sont pas des innovations, mais ils n'auraient pas pu exister sans AZF. C'est certain. Parce qu'ils contrarient trop d'intérêts, au niveau des industriels, au niveau des collectivités locales.<sup>31</sup> »*

Après le discours du Premier ministre du 28 septembre, les orientations de la réforme législative sont donc clairement fixées. Elles n'évolueront plus par la suite. Dès lors, les services du ministère vont partager leur temps entre la sortie de crise, le suivi des tables rondes régionales qui débute courant octobre et la préparation d'un projet de texte de loi qui puisse être rapidement soumis aux partenaires habituels du ministère<sup>32</sup> en vue d'un dépôt au Parlement début 2002. Politiquement, il est en effet important que ce projet puisse être présenté avant la fin de la session parlementaire et le début de la campagne officielle pour les élections présidentielles, car à cette époque personne ne peut sérieusement envisager qu'un tel texte puisse être voté avant cette échéance. Les services du ministère de l'Environnement se mettent donc au travail, selon un calendrier très serré, qui les conduit à diffuser une première version du projet fin décembre 2001 et à mener une première consultation le 7 janvier 2002, soit un peu plus de trois mois après la catastrophe.

Pour les rédacteurs du projet de loi, le chantier qui s'ouvre fin 2001 est très vaste. La création des comités locaux de prévention des risques, des PPRT et les réformes portant sur les CHSCT imposent en effet de modifier trois codes : environnement, urbanisme et travail. La mise en forme du texte nécessite donc d'associer les

30. Entretien DPPR, novembre 2004.

31. Entretien DPPR, novembre 2004.

32. Selon la logique de l'accommodation qui prévaut en général dès lors qu'il s'agit de préparer un nouveau texte réglementaire susceptible d'avoir des conséquences pour les industries concernées, les collectivités locales ou les associations. Pour un exemple très parlant de la façon dont s'organisent ces consultations et ces arrangements préalables entre producteurs de réglementation et futurs assujettis, voir Padioleau J.-G., *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982 (notamment chapitre 4 : p. 113-136).

cabinets et les services administratifs des ministères concernés, en particulier la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) du ministère de l'Équipement et la Direction des relations du travail (DRT) du ministère de l'emploi et des solidarités. À la DPPR, le travail de rédaction et le suivi quotidien du dossier sont confiés au binôme constitué par le conseiller « risques » du cabinet et le chef du bureau des risques, avec l'appui ponctuel de tel ou tel responsable hiérarchique (chef du SEI ou directeur). Il en sera de même après le remplacement d'Yves Cochet par Roselyne Bachelot. Une différence notable est cependant perceptible dans le travail des équipes à l'une ou l'autre période : le but du cabinet Cochet est d'aboutir à un projet de loi susceptible d'être déposé au Parlement, alors que celui du cabinet Bachelot consiste à faire voter une loi. En conséquence, l'équipe d'Yves Cochet n'a pas à se soucier du processus parlementaire et de convaincre les députés du bien-fondé des mesures proposées, alors que c'est une perspective déterminante pour celle de Roselyne Bachelot. Et ce d'autant plus qu'il faut faire voter à des députés de droite un projet de loi initié par un ministre Vert. Ces objectifs divergents se traduisent notamment par la place très dissemblable accordée aux consultations. L'équipe Cochet est concentrée toute entière sur les arbitrages interministériels et rencontre donc principalement ses équivalents dans les autres ministères. Sous le ministère de Roselyne Bachelot, les négociations interministérielles sont complétées par un très intense travail de consultation, qui suppose l'intervention des groupes de pression et la sensibilisation des parlementaires. Il s'agit alors d'enrôler au service du projet de loi, au-delà du cercle restreint des interlocuteurs administratifs nécessairement partie prenante.

## L'avant-projet Cochet : un texte de portée symbolique, reflet des difficultés d'un ministre isolé

Devant impérativement être prêt avant les échéances électorales du printemps 2002 (présidentielles et législatives), le projet de loi du ministère Cochet est marqué par l'urgence et par une forte implication des cabinets ministériels, notamment celui du Premier ministre.

*« Il n'y a pas eu un long travail de préparation entre administrations comme c'est souvent le cas pour les textes de loi. Compte tenu de l'urgence, le projet a été piloté (ou en tout cas surveillé d'emblée) par les cabinets ministériels et donc, par le politique. »<sup>33</sup>*

Le poids du cabinet de Lionel Jospin dans l'émergence et le suivi du projet de loi est également à mettre en relation avec les équilibres politiques au sein du gouvernement<sup>34</sup>. On a vu que le ministère de l'Environnement est contesté dans son rôle de gestionnaire de crise ; il est aussi « sous surveillance » dans l'élaboration du projet de loi. Pour Yves Cochet, cela tient à la place des Verts au gouvernement, qui ne va pas de soi. Il estime qu'elle n'est que le résultat d'un accord électoral au terme duquel l'écologie est sous-traitée aux Verts, et que ses interlocuteurs n'accordent finalement pas beaucoup d'importance à ce domaine d'intervention : « [Ce conseiller] n'aimait pas les Verts. Il pensait qu'on était des rigolos. *Que tout ça n'était pas très sérieux* », dit-il à propos de ses relations avec Matignon et les conseillers du Premier ministre<sup>35</sup>. On touche là probablement aux difficultés que rencontrent concrètement les Verts lorsqu'il s'agit de participer à un gouvernement de la V<sup>e</sup> République alors même que leur identité politique est en partie fondée sur la critique des institutions<sup>36</sup>. Ce contexte, dans lequel le ministre lui-même est peu audible, et l'urgence, qui ne laisse que peu de temps à la négociation interministérielle, jouent donc en sa défaveur. Le temps pour se mettre d'accord est compté, ce qui contraint fortement l'avancée des propositions les plus complexes ou les plus innovantes.

*« La période des réunions interministérielles sur le projet de loi reste un moment difficile. Surtout en décembre 2001, fin décembre, lorsque les rencontres se succèdent à un point tel qu'on a du mal à faire progresser la réflexion dans chaque ministère entre deux réunions. Il fallait réagir de façon extrêmement rapide. »<sup>37</sup>*

Isolé politiquement au sein du gouvernement, confronté à des délais de réalisation très courts, le ministre de l'Environnement doit également compter avec une autre

33. Entretien DPPR, novembre 2004.

34. Sur les accords politiques entre le parti des Verts et le Parti socialiste à partir de 1997, voir : Boy D., Vilalba B., « Le dilemme des écologistes : entre stratégie nationale et diversités locales », in Perrineau P., Reynié D. (sous la direction de), *Le vote incertain*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 143-162. Les auteurs mentionnent également la difficulté pour les Verts à établir le bilan de leurs expériences de gouvernement, qu'elles soient régionales (Nord-Pas-de-Calais) ou nationales.

35. Le directeur de cabinet de Lionel Jospin, dans son livre, ne parle d'ailleurs jamais de l'environnement comme d'un enjeu important du gouvernement (au contraire de l'économie et des affaires sociales), mais insiste sur l'accord électoral qui a attribué ce ministère aux Verts. Voir : Schrameck O., *Matignon, rive gauche*, op. cit., p. 28.

36. Sur cette contradiction, voir Vilalba B., « Les Verts : pour une "République girondine" », *Pouvoirs locaux*, n° 51, 2001, p. 59-64.

37. Entretien DPPR, novembre 2004.

difficulté, celle d'avoir à composer avec sa propre administration qui, sur un certain nombre de points, ne partage pas ses idées de réforme et sa conception de l'action publique en matière de prévention des risques. Tout comme l'état des rapports de force politiques, ces écarts d'appréciation influent sur le travail d'écriture et la mise en forme des différents articles de l'avant-projet de loi Cochet.

## Un ministre aux prises avec son administration : l'exemple de l'article CLIPRT

Concernant la partie « information » du texte, nous avons vu que les grandes lignes de ce qui donnera naissance aux CLIC sont présentées par Lionel Jospin à Toulouse le 28 septembre, après avoir été discutées au cours des réunions interministérielles de préparation à ce déplacement. Le dispositif décrit à cette occasion est directement inspiré des CLI du nucléaire : il est supposé associer « tous les acteurs », afin de jouer un rôle multiple « d'interpellation, d'information, d'alerte et de mise en garde ». Dans ce même discours, il est également prévu que les comités devront « être dotés de moyens pour pouvoir remplir pleinement leurs fonctions » et « susciter lorsque cela s'avère nécessaire des contre-expertises ». Parce qu'il résulte du souhait du cabinet du Premier ministre d'annoncer des mesures fortes, ce discours constitue pour tous les acteurs chargés de la rédaction de la loi un incontournable : pour les ministres, il n'est pas possible de revenir en arrière, sous peine d'être accusé de déni de la démocratie et pour les fonctionnaires, c'est une commande politique qui n'est jamais contestée. Elle est même confortée par les contributions aux débats et les rapports d'Essig et de la commission d'enquête parlementaire. Pour les services du ministère de l'Environnement, cette annonce apparaît cependant rapidement comme un problème dans la mesure où elle ne prend pas en compte les multiples dispositifs déjà existants en matière d'information. Dès lors, il s'agit de trouver les voies de l'articulation entre ce qui a été promis au plus haut niveau de l'État et ce qui vit en la matière souvent depuis de très longues années.

La principale difficulté concerne la cohabitation des CLIPRT nouvellement créés avec les SPPPI, qui existent depuis longtemps, trente ans par exemple pour celui de la région de Fos-sur-Mer<sup>38</sup>. Les SPPPI sont des lieux de discussion et de concertation entre représentants (des industriels, des associations, de l'État, parfois des syndicats) sur les questions de pollutions et de risques industriels. Leur composition et leur mode de fonctionnement dépendent de l'histoire locale de chacun, mais tous organisent les campagnes obligatoires d'information des établissements visés par la directive Seveso<sup>39</sup>. De cette façon, tous les sites d'un secteur font paraître en même temps les fiches individuelles et les consignes de sécurité qui sont la plupart du temps communes. Ces instances jouent donc un rôle d'information non négligeable, bien que parfois contesté<sup>40</sup>. Or, les CLIPRT,

38. Ce SPPPI est d'ailleurs l'un des tout premiers. Pour plus d'informations sur ses origines et ses actions ([www.spppi-paca.org](http://www.spppi-paca.org)).

39. Le SPIRAL de Lyon offre sur son site un bon aperçu du contenu de ces campagnes et des moyens mis en œuvre pour diffuser l'information aux populations locales ([www.lyon-spiral.org](http://www.lyon-spiral.org)).

40. Voir par exemple : Farreny H., Moretto C., *Toulouse, chronique d'un désastre annoncé*, Toulouse, Cepaduès Editions, 2003 ; Andurand R., *Saga des SPPPI*, Paris, Éditions Préventique, 1996.

tels qu'ils sont alors conçus, ont un rôle peu défini, mais qui peut être redondant avec ce qu'accomplissent les SPPPI, au moins en matière d'information. Dès lors apparaît un problème de superposition de structures avec des missions proches. Plusieurs représentants de SPPPI font part de leur inquiétude quant au sort qui leur sera réservé dans le nouveau dispositif. Pour le ministère de l'Environnement, s'il n'est pas possible d'ignorer un discours du Premier ministre, il n'est pas davantage possible de remettre en cause le travail accompli par les SPPPI sans en désavouer les participants, représentants d'association comme industriels, dont on attend qu'ils participent activement aux nouveaux CLIPRT.

*« On était favorable à l'idée de mettre en place une nouvelle instance de débat. Mais en même temps, on voyait poindre le problème de cohabitation avec les SPPPI. On s'est dit à ce moment-là : "Il va falloir trouver l'articulation". Mais la décision politique était prise...<sup>41</sup> ».*

L'autre difficulté posée par cette annonce concerne le statut que l'on donne à ce nouvel instrument : rien ne justifie, en effet, que les CLIPRT soient inscrits dans une loi. Leur définition relève davantage du domaine réglementaire. Les services du ministère ont donc tout d'abord travaillé à leur création par circulaire, jusqu'à ce que commande leur soit passée de « *quelques lignes de loi sur les comités locaux de prévention des risques technologiques*<sup>42</sup> ». La circulaire a ainsi été transformée en article de loi, déjouant toutes les règles de hiérarchie des normes.

Le contenu de ces quelques lignes de loi n'est pas non plus sans poser problème. L'annonce de Lionel Jospin, en effet, suppose l'attribution de compétences notables pour les CLIPRT : prévenir les risques, jouer « un rôle réel d'interpellation, d'information, d'alerte et de mise en garde », notamment en suscitant des contre-expertises. Alors que le ministre, Yves Cochet, est favorable à cette proposition, les services du ministère sont très réticents pour des raisons à la fois budgétaires (l'expertise est coûteuse en matière de risques industriels et peu d'organismes sont compétents), d'application pratique (comment est prise la décision de recourir à une expertise ? Comment en définit-on les limites ? Comment choisit-on les auteurs de l'étude ? Que fait-on en cas de désaccord entre experts ?) et de défense de leurs prérogatives. On retrouve là des enjeux de pouvoir traditionnellement étudiés par la sociologie des organisations<sup>43</sup> : ce qui est en question, c'est bien l'anticipation que la DDPF fait de la configuration des relations entre les divers participants au CLIPRT. En effet, le processus ordinaire d'autorisation pour les établissements Seveso est le suivant : l'industriel présente un dossier de demande d'autorisation, pour lequel il a fait appel à un bureau d'études, et qui présente des résultats d'expertise sur l'impact du fonctionnement de l'installation et les mesures de maîtrise de la sécurité. Cet ensemble de documents est ensuite lu et évalué par la DRIRE qui demande, de façon quasi systématique, une « tierce-expertise » sur tel ou tel aspect particulier. Cette tierce-expertise doit être confiée à un bureau d'étude différent du premier et est financée par l'industriel sans que ce dernier puisse s'y

41. Entretien DPPR, novembre 2004.

42. Entretien DPPR, novembre 2004.

43. Friedberg E., *Le pouvoir et la règle*, Paris, Éditions du Seuil, 1993 ; Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y.-F., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Éditions du Seuil, 1996.

soustraire. C'est sur la base de ces diverses expertises que les inspecteurs rendent un avis. En conséquence, la demande d'une contre-expertise par le CLIRT serait la remise en cause du travail d'encadrement et d'évaluation de la tierce-expertise demandée par la DRIRE. Serait ainsi contesté le rôle d'arbitrage du ministère de l'Environnement, au profit d'une assemblée locale et collégiale.

*« La possibilité pour les CLIC de demander des expertises est une disposition qui a été très débattue. Au départ, on n'était pas du tout favorable. Parce que la réglementation prévoyait déjà la possibilité de demander des tierces expertises, mais financées par l'exploitant. On craignait donc de multiplier inutilement les expertises, surtout que dans le cadre du CLIC il était prévu que ce soit l'État qui finance. C'était contradictoire avec ce que le Code de l'environnement nous permettait de faire avec les analyses critiques financées par l'exploitant. C'était aussi dommageable pour les comptes publics. Mais on a fini par trouver une formulation acceptable, après moult débats. On essayait de vendre l'expert, pas l'expertise. On essayait à tout prix de vendre l'expert, parce qu'il nous paraissait normal qu'un CLIC puisse faire appel à un expert pour l'éclairer sur les dossiers d'expertise présentés les industriels. Mais on voulait éviter les expertises, parce que ça coûte très cher. Parfois, les politiques avancent plus vite que les administrations ! Alors, on essaie d'expliquer les conséquences potentielles des avancées malheureuses. <sup>44</sup> »*

« Contre-expertise », « tierce-expertise », « expert » : si le débat se focalise sur le choix des mots, il reflète surtout des conceptions très différentes de ce que doit être la distribution des pouvoirs au sein de la nouvelle instance. Le dialogue habituel entre industriels et DRIRE qui définit le recours à l'expertise pourrait être modifié par l'intervention des représentants syndicaux et associatifs, ce qui ne va pas de soi pour le ministère qui est certes rédacteur de la loi mais également protecteur des domaines de compétences de ses services déconcentrés. Derrière le recours à l'expert se joue l'instauration ou non d'un contre-pouvoir au sein de l'instance<sup>45</sup>. La formulation retenue dans le projet de loi d'Yves Cochet atteste de ces attermoissements : le CLIPRT peut « recourir à des experts », ce qui satisfait la DPPR dans la mesure où le mot « expertise » est évité, et « faire procéder à toute évaluation quant aux risques générés par le site », ce qui correspond à l'annonce du Premier ministre et au souhait du ministre de l'Environnement (voir encadré 6).

### **Encadré 6 : l'article CLIPRT dans l'avant-projet de loi Cochet (février 2002)**

Pour l'exercice de ce droit, un comité local d'information et de prévention sur les risques technologiques est créé par le préfet sur tout site comprenant une ou plusieurs installations figurant sur la liste prévue à l'article L. 515-8. Ce comité est présidé par une personnalité qualifiée désignée par le préfet. Il peut, de sa propre initiative ou sur demande d'une personne intéressée, recourir à des experts et faire procéder à toute évaluation quant aux risques générés par le site. Il est doté par l'État des moyens de remplir sa mission. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent alinéa.

44. Entretien DPPR, novembre 2004.

45. Sur la question des contre-pouvoirs et de leurs impacts démocratiques, voir Fung A., Wright E.O., « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 49-80.

## Des partenaires consultés, mais peu écoutés faute de temps

C'est ainsi rédigé que le projet de loi est soumis pour consultation à l'ensemble des partenaires du ministère : associations de protection de l'environnement, fédérations patronales, syndicats, etc. Toutes les associations environnementales ou organisations patronales concernées ne sont cependant pas consultées : il existe une liste, qui se limite aux associations de niveau national, anciennement structurées et reconnues. Par exemple, France Nature Environnement, Greenpeace ou Robin des Bois ont été contactées, mais pas l'association toulousaine « Plus jamais ça, ni ici, ni ailleurs ». Si l'on suit la définition d'Emiliano Grossman, la consultation s'adresse donc essentiellement aux groupes de pression<sup>46</sup> familiaires de ce domaine d'action publique. Pour la loi sur les risques préparée par le ministère de l'Environnement, deux types d'interlocuteurs ont particulièrement répondu à la sollicitation de la DPPR. Il s'agit tout d'abord des organisations patronales : l'association française des entreprises privées (AFEP)<sup>47</sup>, le MEDEF<sup>48</sup>, l'UIC<sup>49</sup> et l'UFIP<sup>50</sup> qui sont des instances puissantes et organisées. Répondent également des associations de protection de l'environnement, au fonctionnement beaucoup plus amateur<sup>51</sup>. Or, en raison du calendrier de la fin de session parlementaire, tous ces interlocuteurs sont invités à faire part de leurs remarques dans un temps très court, ce qui favorise les organisations bien structurées, qui ont déjà des écrits pour faire valoir leur demande. Si beaucoup d'analystes, telle Martine Barthélémy, notent que « les associations doivent être des contre-pouvoirs à tous les niveaux de l'organisation sociale<sup>52</sup> », force est de constater que leur intervention dans de telles procédures est très contrainte. On observe ainsi un inégal accès des interlocuteurs aux circuits administratifs. Une première étape suppose en effet d'être consulté, ce qui n'est le cas que de quelques associations parmi toutes celles qui pourraient s'exprimer ; la seconde requiert de savoir travailler selon les règles et

46. C'est-à-dire « une entité qui cherche à influencer les pouvoirs publics et les processus politiques dans un sens favorable à ses intérêts sans pour autant participer à la compétition électorale, ce qui le distingue du parti ». Voir Grossman E., « Lobbying et vie politique », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 918, Paris, La Documentation française, 2005, p. 6.

47. L'AFEP, est une organisation de *lobbying* qui travaille à Paris et à Bruxelles. Elle rassemble plus de 85 groupes privés « comptant parmi les plus importants de l'économie française » (c'est-à-dire la quasi-totalité des groupes industriels et de services du CAC 40) et a pour objectif « de faire valoir la position des grandes entreprises françaises auprès des institutions communautaires, des organisations internationales et des pouvoirs publics français » (d'après document AFEP). Le journal *Les échos* la qualifie de « plus important groupe de pression patronal » (*Les échos* du 10 août 2006).

48. Le MEDEF intervient donc plusieurs fois dans cette consultation, puisque certaines de ses fédérations (UFIP, UIC) répondent en leur nom propre. Sur la représentation patronale, voir Bunel J., « Représentation patronale et représentativité des organisations patronales », *Travail et Emploi*, n° 70, 1997, p. 3-19 ; Woll C., « La réforme du MEDEF : chronique des difficultés de l'action collective patronale », *Revue française de science politique*, volume 56, n° 2, 2006, p. 255-279.

49. L'UIC est particulièrement concernée dans la mesure où ses adhérents sont dans leur majorité des exploitants d'établissements classés, d'installations Seveso pour une partie d'entre eux.

50. L'UFIP est l'organisme de représentation des pétroliers et raffineurs, et le principal instrument de *lobbying* du groupe Total.

51. Ainsi l'association Robin des Bois ne peut-elle contribuer que par une lettre de son président...

52. Barthélémy M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 84.

le langage administratifs, ce qui favorise les organisations dotées de permanents spécialisés sur les questions techniques.

Dès lors que l'on s'intéresse au rôle de producteur de normes que jouent les groupes d'intérêt, l'analyse des questions qu'ils soulèvent et des objections qu'ils pointent s'avère néanmoins très intéressante<sup>53</sup>. Leur lecture permet en particulier de mettre en évidence plusieurs règles de la consultation. Tout d'abord, contrairement à ce que le mot laisse entendre, cette phase particulière de l'élaboration de la loi correspond à un moment de restriction supplémentaire du débat : les réactions doivent porter sur le texte des articles et il n'est plus temps de demander l'ajout de nouvelles dispositions, ou le retrait de certaines. Dans le cas présent, on note que tous les interlocuteurs consultés sont opposés à la création des CLIPRT. France Nature Environnement par exemple regrette qu'au lieu de renforcer ce qui existe, telles les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS)<sup>54</sup> ou les SPPPI, le gouvernement choisisse de créer de nouveaux dispositifs : « Le gouvernement a trop tendance à disperser les énergies de la population en créant de nouvelles structures<sup>55</sup> ». Dans le même ordre d'idées, la même association souhaite qu'il n'existe qu'un CLIPRT par plate-forme chimique et non par établissement. Pour les structures associatives, la question de la disponibilité des bénévoles est en effet cruciale. Multiplier les instances de concertation, c'est prendre le risque de les paralyser ou de les voir vivoter faute de participants, ce qui discrédite à moyen terme toutes les revendications de consultation et de participation. Mais dans la mesure où elle a été annoncée par le Premier ministre et qu'elle a servi de feuille de route aux services du ministère de l'Environnement, il n'est pas envisageable pour ce dernier de revenir sur cette proposition.

Lors de la consultation, tous les organismes travaillent en anticipation, c'est-à-dire en imaginant à quelles conditions le dispositif prévu peut exister localement, sur les différents sites. Pour cela, ils articulent leurs expériences passées des dispositifs existants et se livrent à des pronostics sur la façon dont les nouvelles structures vont fonctionner (ou pas). On constate donc une brusque irruption du concret dans la rédaction des textes : qui va présider ? Comment vont être choisis les participants ? Qui va payer ? Qui décide de l'expertise ? Que fait-on s'il y a désaccord au sein du comité, par exemple sur le recours à l'expertise ? Sur ce dernier registre, on peut constater que les organisations patronales interviennent de façon massive contre le pouvoir des CLIPRT de commanditer des expertises, en arguant notamment du risque de rallongement des procédures (UFIP, UIC), ou en demandant des assurances pour encadrer le pouvoir de contre-expertise et la valeur des études rendues (AFEP). Les associations environnementales, pour leur part, réclament avant tout des assurances quant aux pouvoirs des CLIPRT : elles souhaitent notamment obtenir la possibilité de les transformer en CLIS, ce qui implique la possibilité de surveiller les installations ou que soient précisées les conséquences en cas de non réponse ou de lenteur de l'industriel aux « injonctions » des comités (FNE).

53. Voir notamment Saurugger S., Grossman E., « Les groupes d'intérêt français. Transformation des rôles et des enjeux politiques », *Revue française de science politique*, volume 56, n° 2, 2006, p. 199.

54. Les CLIS sont l'équivalent des CLI pour les installations de traitement de déchets.

55. Réponse de France Nature Environnement à la consultation de janvier 2002, archives DPPR.

À ce stade, on peut donc constater qu'il existe une convergence entre le ministère de l'Environnement et les représentants industriels quant à l'encadrement des possibilités d'expertise offertes aux CLIPRT. Dans les contributions des associations, cette question n'apparaît que secondaire, sans que l'on puisse déterminer s'il s'agit-là de la conséquence d'un intérêt modéré pour la question, ou d'une mauvaise anticipation du rapport de force et de l'action de *lobbying* des industriels pour réduire cette possibilité. En revanche, les associations sont très attachées à l'ouverture de possibilités de contrôle, d'interpellation et de surveillance. Mais globalement, l'ensemble de ces réactions n'a que très peu d'incidence sur le contenu du texte, pour une raison de calendrier principalement. L'ultime réunion interministérielle ayant lieu le lendemain de la date butoir de la consultation, cette dernière est en effet restée sans impact sur la rédaction de la loi, comme l'explique le chef du bureau des risques de l'époque :

*« Le 7 janvier 2002, le projet de loi a été diffusé à l'ensemble des partenaires, c'est-à-dire aux différents syndicats professionnels, aux associations, etc. C'était une consultation extrêmement large et évidemment, le problème, c'est qu'après il faut lire les réponses. Comme chaque organisation a renvoyé un certain nombre de pages, on a rapidement été noyé dans l'analyse des réponses. Surtout que le timing était extrêmement tendu. On peut donc légitimement s'interroger sur la qualité de cette consultation. On a eu des partenaires qui ont joué le jeu en faisant part de leurs commentaires sur le projet de loi. Mais dans quelle mesure on a pu examiner leurs commentaires, pour les exploiter, pour les prendre en compte ou ne pas les prendre en compte ? En gros, ça reposait sur le travail du conseiller technique, une partie de la nuit. De mon côté, j'avais lu au fil de l'eau, quand ils arrivaient. Je travaillais donc plutôt de mémoire et pas trop sur la base d'un document de synthèse<sup>56</sup>. »*

Dans sa version définitive, l'article CLIPRT de l'avant-projet de loi Cochet résulte donc d'un compromis rédactionnel qui tient moins des retours de consultation ou de négociations préalables avec les partenaires dans la perspective des débats parlementaires (qui n'auront de toute façon jamais lieu), que d'un travail de conciliation entre les injonctions gouvernementales, la volonté du ministre d'imposer telle ou telle mesure et les positions identitaires de l'inspection des installations classées et de ses représentants du corps des Mines. Dans ce cas de figure, les consultations restent donc sans véritable effet sur l'écriture du texte. Ce qui ne sera pas le cas quelques mois plus tard, lors de l'élaboration du second projet de loi, sous Roselyne Bachelot. On verra notamment que dans la configuration résultant du changement de gouvernement et de ministre, celles-ci vont acquérir une dimension stratégique d'anticipation des adhésions et des oppositions possibles au texte. Véritable ressource pour les rédacteurs de la loi, elles leur permettront de prévoir les réactions des uns et des autres, afin de les conforter, de les contourner ou bien de les éviter, afin de bâtir un projet qui puisse susciter un engouement suffisant pour être voté.

56. Entretien DPPR, novembre 2004.

## Les limites d'un écologiste au pouvoir : l'exemple des PPRT

À la différence des CLIPRT, pour lesquels les différentes parties prenantes peuvent mobiliser l'expérience de dispositifs d'information similaires, le PPRT apparaît comme un instrument complètement neuf, ce qui le rend très ouvert quant à son contenu : droit de préemption, de délaissement, d'expropriation, toutes ces fonctionnalités évoquées au lendemain de la catastrophe d'AZF paraissent à ce moment-là envisageables. Cette ouverture est le résultat de la rencontre entre la volonté politique du Premier ministre, celle du ministre de l'Environnement et les perspectives de l'administration, qui cherche une solution pour étendre ses moyens d'action au bâti existant et non simplement à l'encadrement des nouvelles constructions. Pour reprendre un terme employé par un fonctionnaire de la DPPR, le PPRT représente une opportunité de « desserrer l'étau », c'est-à-dire d'agir sur l'environnement urbain des usines à risques pour rendre la coexistence de ces deux entités plus supportable et donc, plus acceptable. Pour Yves Cochet, la mise en place des PPRT est également l'occasion de marquer sa différence politique, en cherchant à faire peser sur les industriels la prise en charge du risque, selon le principe pollueur/payeur cher aux écologistes :

*« Il est évident qu'un ministre Vert, face à un tel événement, peut pousser ses pions. Avec mon cabinet, on s'est dit : "Profitons-en", entre guillemets. Il faut renforcer la sécurité des sites industriels, et puis éventuellement fermer des entreprises. On s'est dit aussi que la loi devrait obliger, obliger [il insiste] l'industriel à acheter les logements des gens expropriés pour cause de danger. Qu'il s'agisse d'établissements publics (des écoles par exemple) ou de particuliers. La loi devrait obliger les industriels à acheter ces bâtiments, sur la base de leur prix vénal.<sup>57</sup> »*

Cette orientation rejoint en partie la position de Lionel Jospin qui, lors de la journée de clôture du Débat national à Paris, évoque cette même possibilité offerte aux propriétaires de demander le rachat de leur maison en cas d'exposition au risque. Cela étant, le Premier ministre se garde bien, à ce moment-là, de nommer les industriels comme source du financement de ces mesures. Il évoque plutôt, sur ce point, l'établissement d'accords locaux entre l'exploitant à l'origine du risque, la collectivité locale concernée et l'État :

*« À ce sujet [le problème majeur posé par la proximité de l'urbanisation et des industries à risques], la proposition consiste à compléter les outils réglementaires existants par la réalisation de PPRT, sur le modèle des plans de prévention des risques naturels prévisibles. Le contenu de ce nouveau dispositif est clairement esquissé : il sera un outil indispensable pour mieux gérer le développement de l'urbanisation autour des sites industriels ; il sera aussi le cadre du règlement des situations actuelles quand les zones habitées sont trop proches des sites industriels. Si nécessaire, des travaux de renforcement des structures ou de confinement chez les particuliers devraient pouvoir être prescrits. Ces mesures pourraient aller, dans les cas extrêmes et en l'absence d'autres solutions, jusqu'à permettre aux propriétaires de demander le rachat de leurs habitations. Elles pourraient également créer pour la collectivité un devoir de préemption. L'élaboration des PPRT [...] devrait être l'occasion pour les acteurs locaux, de combiner au mieux ces différents outils. L'enquête publique*

57. Entretien avec Yves Cochet, février 2005.

qui sera ouverte sur chaque PPRT assurera la transparence nécessaire vis-à-vis de la population. La question du financement de ces nouvelles mesures est bien sûr posée. Pour l'implantation d'une installation nouvelle, les acquisitions de terrains ou les éventuels travaux dans les constructions existantes sont à la charge de l'exploitant qui s'installe en toute connaissance de cause. Les constructions situées à proximité d'une installation existante résultent d'une responsabilité partagée et l'industriel ne peut à lui seul en supporter la charge. Un accord devrait être recherché, au cas par cas, pouvant faire intervenir, notamment, les industriels concernés, la collectivité locale – à laquelle l'industrie apporte des ressources et qui est responsable en matière d'urbanisme – et, le cas échéant, l'État, au titre de la solidarité nationale.<sup>58</sup> »

Au-delà de ces premières divergences sur le financement, on constate que la situation post-catastrophe crée un contexte favorable à l'émergence d'une situation nouvelle dans laquelle aucun instrument juridique de maîtrise de l'urbanisation n'est écarté *a priori*. Une fois à l'ordre du jour, expropriation et préemption fixent cependant un nouvel horizon pour les acteurs concernés : les questions se déplacent dans la mesure où il s'agit de trouver les instruments les plus adaptés aux enjeux d'une part, de passer en revue les aspects financiers sous-jacents d'autre part. Combien cela va-t-il coûter ? Qui va payer ? Or, les fonctionnaires du ministère de l'Environnement ne sont pas des spécialistes du droit de l'urbanisme, ce qui limite leur réflexion et leurs possibilités d'investigation sur le sujet. Leurs connaissances et leur savoir-faire en la matière sont lacunaires, d'autant qu'il n'existe que peu de données concrètes pour évaluer les conséquences de telle ou telle décision. Impossible par exemple de savoir combien d'habitants sont potentiellement touchés, puisqu'on ne connaît pas, précisément, les périmètres concernés : si des données partielles sont disponibles dans les régions à ce sujet, elles n'ont jamais été agrégées au niveau national. Il n'existe pas non plus de bases de données répertoriant les zones de dangers et intégrant la dangerosité de chacune<sup>59</sup>. Les rédacteurs se trouvent donc en position d'intégrer des concepts nouveaux, aussi bien dans leurs principes que dans leur application pratique, dans un contexte où ils sont toujours précédés par les annonces politiques et pressés par l'obligation de déposer le projet avant la fin de la session parlementaire :

*« Pour la maîtrise de l'urbanisation, rien n'était consensuel. Il faut dire qu'on n'avait pas les idées très claires. D'abord, on ne maîtrisait pas très bien les concepts. Le droit de préemption, le droit d'expropriation, ce sont des concepts et des outils du Code de l'urbanisme. Seul le ministère de l'Équipement les maîtrisait. Ils nous avaient expliqué un peu avant, mais on n'était pas très à l'aise avec ces concepts. Ensuite, on n'avait pas de chiffrage, on ne savait pas combien ça allait coûter, combien il y avait de maisons dans les périmètres à risques sur la France entière. On n'avait pas de données. C'était au doigt mouillé. Quand quelqu'un estimait les mesures d'expropriation à 50 ou 100 millions d'euros, on savait pertinemment qu'il n'avait pas d'argumentation solide, mais personne n'avait de contre-argumentation à proposer.<sup>60</sup> »*

Pour les rédacteurs comme pour leurs interlocuteurs en consultation, le PPRT est finalement un dispositif assez flou, qui existe principalement à l'état d'idée ou de

58. Discours de Lionel Jospin, table ronde nationale du débat sur les risques industriels du 11 décembre 2001.

59. Au ministère, le SEI ne dispose même pas d'une fiche récapitulative par établissement.

60. Entretien DPPR, novembre 2004.

concept et pour lequel on constate des difficultés manifestes d'anticipation de ce qu'il pourrait être concrètement. Les toutes premières versions du projet de loi se présentent donc comme un copié-collé de la réglementation en matière de risques naturels. Il est ainsi prévu d'interdire les exploitations forestières et agricoles autour des établissements Seveso, ce qui vaut un rappel à l'ordre de François Barthélémy, consulté au titre de l'inspection générale de l'environnement<sup>61</sup> :

« Certains articles du projet sont visiblement décalqués des articles 562-1 et suivants du Code de l'environnement qui concernent les "plans de prévention des risques naturels prévisibles". Les interdictions relatives aux exploitations agricoles ou forestières se comprennent vis-à-vis du risque d'inondation mais pas pour les risques industriels. Ces activités peuvent jouer un rôle de protection autour d'installations industrielles dans la mesure où elles occupent le terrain avec très peu de personnes.

Il faut tenir compte des différences entre les risques naturels et les risques industriels. Pour les risques naturels, on ne peut rechercher le responsable (même si certains aménagements, cultures ou autres peuvent en aggraver les effets). Pour les risques industriels au contraire, il y a un responsable.

Pour les risques naturels, à partir du moment où l'on a bien défini les critères du risque pris en compte : fréquence de retour pour les inondations, hauteur d'eau et vitesse du courant, la définition des zones de danger est relativement objective. Les moyens d'action sur la prévention des inondations sont faibles (les barrages réservoirs qui peuvent limiter les crues moyennes ont un effet insignifiant sur les plus grandes crues). Au contraire pour les risques technologiques le niveau des risques n'est pas une « fatalité » mais résulte d'un arbitrage entre dépense de prévention et niveau de sécurité recherché.<sup>62</sup> »

Cependant, au fur et à mesure qu'avance le processus de rédaction, les choses se précisent et des oppositions voient le jour, notamment du côté des industriels, qui n'acceptent pas d'être les uniques financeurs des mesures de maîtrise de l'urbanisation. Comme en témoigne le ministre lui-même, la mobilisation des industriels se fait notamment par l'entremise du ministère de l'Industrie, qui participe aux réunions interministérielles.

*« Le fait de faire une loi n'a posé aucun problème. Le problème, ce sont les quatorze versions successives. On est parti d'une version assez radicale, qui a ensuite été rabotée à mesure qu'on avançait dans les réunions interministérielles. Avec toujours le même arbitrage, de ne pas trop ennuyer les industriels. C'est ambigu, il n'y a pas de critère strict, chacun pousse ses pions et puis à un moment, on arrive à un point d'équilibre. »<sup>63</sup>*

La négociation interministérielle est mal engagée du point de vue du ministère de l'Environnement, dans la mesure où il ne dispose que de très peu de temps pour avancer ses propositions. Or, les données concrètes, notamment financières, qui lui permettraient d'appuyer son argumentation ne sont pas disponibles et il conviendrait d'avoir des délais pour les produire. Par ailleurs, le ministre de l'Environnement

61. Probablement parce que cet ingénieur des Mines est une référence en matière de risques industriels et l'auteur du rapport d'inspection et d'analyse sur la situation d'AZF, commandée par le ministre de l'Environnement quelques jours à peine après la catastrophe (Barthélémy, 2001).

62. Notes de Barthélémy F., archives DPPR.

63. Entretien avec Yves Cochet, février 2005.

en personne apparaît rapidement comme un opposant à l'industrie alors que son Premier ministre est très soucieux des aspects économiques et sociaux.

*« Alors évidemment, Lionel Jospin n'avait pas beaucoup d'intérêt pour l'écologie. Il nous a sous-traité ce secteur en 1997 parce qu'on avait fait une coalition pour gagner les élections, mais ce n'était pas son truc, l'écologie. Lui, ce qui l'intéressait, c'était le social, l'économique et l'international. C'étaient les trois gros secteurs. <sup>64</sup> »*

Enfin, les négociateurs du ministère ne sont pas des experts des outils de maîtrise de l'urbanisation, ce qui ne les conduit pas à afficher des positions fermes sur tel ou tel instrument en particulier. Par exemple, lors de la réunion interministérielle du 8 février 2002 qui suit le passage du projet de loi au Conseil d'État, le ministère de l'Environnement fait savoir qu'il n'a « pas de préférence entre les trois instruments envisageables, à savoir expropriation, droit de délaissement ou droit de préemption » ! Le ministère de l'Industrie plaide quant à lui pour le droit de préemption, c'est-à-dire la moins coûteuse des trois mesures envisagées, tandis que le ministère du Logement souhaite le délaissement, supposé plus favorable aux locataires et propriétaires.

« Le cabinet du Premier ministre rappelle le peu de visibilité dont on dispose à ce stade sur la manière dont les plans seront mis en œuvre au plan local, et considère que le choix d'un instrument relativement lourd comme le droit de délaissement serait dans ces conditions prématuré. Il décide donc de rétablir les dispositions du projet relatives au droit de préemption. <sup>65</sup> »

### **Encadré 7 : les dispositions relatives à la maîtrise de l'urbanisation selon la loi du 22 juillet 1987**

Instaurée par la loi du 22 juillet 1987, la maîtrise de l'urbanisation offre aux acteurs locaux des possibilités d'action sur le développement urbain dans le voisinage des installations classées soumises au régime de l'autorisation avec servitude. Elle fait notamment obligation aux collectivités locales d'intégrer dans leurs documents d'urbanisme, ainsi que dans leurs projets d'aménagement et de développement, l'existence des risques présentés par ces installations, sous forme de modalités d'intervention sur le foncier et de restrictions du droit à construire (distances d'isolement dans lesquelles l'urbanisation est interdite ou fortement contrainte).

En pratique, la définition des zones de maîtrise de l'urbanisation résulte d'une procédure en trois étapes, selon un cadre réglementaire fixé par le ministère de l'Environnement (circulaire de 1986, renouvelée en 1992 puis 2003). La première étape consiste en l'élaboration d'un porter à connaissance (PAC) par les services de l'État. Ce document précise la nature des risques à prendre en compte, l'étendue des zones dangereuses correspondantes, les interdictions et restrictions d'aménagement qui nécessitent d'être transcrites dans les documents d'urbanisme, à partir de données fournies par les services déconcentrés : la DRIRE pour les éléments relatifs aux dangers et la Direction départementale de l'équipement (DDE) pour les éléments relatifs aux enjeux fonciers. La deuxième étape, dévolue à la concertation avec les acteurs concernés (municipalités et industriels), doit alors permettre de concilier les impératifs de sécurité avec les impératifs de développement urbain et de développement industriel. Cette concertation peut déboucher, en cas de besoin, sur une réduction significative des périmètres figurant dans le PAC. En dernier lieu, il s'agit de transposer ces mesures dans le plan d'occupation des sols des communes concernées avec la possibilité pour l'État de mettre en œuvre une procédure de projet d'intérêt général (PIG), en cas de réticence ou de refus des élus locaux de se soumettre aux obligations définies par la loi.

64. Entretien avec Yves Cochet, février 2005.

65. Compte rendu de la réunion interministérielle du 8 février 2002, archives DPPR.

Au final, l'arbitrage de Matignon n'est pas favorable au ministre de l'Environnement qui ne réussit pas à imposer aux conseillers du Premier ministre et à ses collègues des autres ministères son projet initial d'expropriation avec financement exclusif des industriels. Le texte déposé au Sénat le 13 février 2002 ne retient pas non plus le droit de délaissement, limitant ainsi les fonctionnalités du PPRT au seul droit de préemption. Dans le projet Cochet, le contenu du dispositif, pourtant si ouvert au départ, se réduit au bout du compte à la maîtrise de l'urbanisation future selon des principes finalement très peu différents de ce que prévoit déjà la loi du 22 juillet 1987 en la matière (voir encadré 7 *supra*)<sup>66</sup>. Cela tient aux rapports de force politiques qui, une fois encore, jouent contre le ministre, mais également à l'impossibilité dans laquelle se trouvent les fonctionnaires de la DPPR d'appuyer techniquement des mesures auxquelles ils ne sont pourtant pas hostiles. Celles-ci vont d'ailleurs réapparaître à la faveur de l'alternance politique et du changement de ministre, suite aux élections présidentielles et législatives du printemps 2002. À cette occasion, le texte est en effet entièrement remis à plat, tandis que l'ensemble des dispositions qu'il contient est réévalué, à l'aune du nouveau contexte politique et des objectifs prioritaires du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin.

---

66. Sur cette loi et les conditions de son application, voir par exemple : Decrop G., « Les risques majeurs naturels et technologiques, objet de politique publique ? », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 6, 1991, p. 17-29 ; Martinais E., « Gestion du risque industriel et conflits territoriaux. Le cas de Saint-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise », *Revue de géographie de Lyon*, volume 71, n° 1, 1996, p. 31-44.

## Le projet Bachelot : un exercice de différenciation politique

Le 7 mai 2002, Roselyne Bachelot est nommée à la tête du ministère de l'Environnement, désormais baptisé ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD). Dans la mesure où un changement de ministre suppose de donner des signes politiques à la majorité, l'avenir du projet de loi risques est d'emblée remis en cause. Comment une ministre UMP pourrait-elle porter un projet de loi Vert ? Les priorités annoncées lors de sa prise de fonction, la rédaction d'une charte de l'environnement adossée à la constitution et la modification des dates de chasse aux oiseaux migrateurs, apparaissent d'ailleurs comme des sujets bien éloignés des questions de sécurité et de prévention. Plusieurs facteurs, cependant, plaident en faveur d'une continuité de l'action ministérielle. D'une part, Roselyne Bachelot constitue un cabinet qui s'autodéfinit comme « technique » (par opposition aux cabinets composés sur l'appartenance politique), ce qui se signifie que les conseillers qu'elle choisit sont des fonctionnaires des différents corps intéressés aux questions environnementales. L'appartenance politique est alors seconde, ce que confirme l'un de ces conseillers, interrogé sur le sujet :

*« Untel, je sais qu'il est de gauche. Un autre m'a dit : "Moi, vous savez, si ça avait été un ministre de gauche, je crois que j'aurais aussi été candidat à ce poste". C'était un cabinet très peu politisé, le cabinet de Roselyne Bachelot. Il n'y a que l'attachée de presse qui était assez politisée, puisqu'elle avait été au cabinet de Philippe de Villiers.<sup>67</sup> »*

D'autre part, le corps des Mines reste le pourvoyeur des nouveaux rédacteurs de la loi : au cabinet comme à la tête du bureau des risques, on retrouve deux jeunes mineurs, qui ont exactement le même profil que leurs prédécesseurs<sup>68</sup>. Quoiqu'il en soit, le maintien du projet de loi parmi les priorités du ministère de l'Écologie est confirmé par Jean-Pierre Raffarin le 3 juillet 2002, lors de sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale. Dans ce discours, le Premier ministre fait allusion, après quelques considérations sur la démocratie locale et la gestion de la faune sauvage, à la présentation prochaine, par le gouvernement, d'un projet de loi sur les risques (voir encadré 8).

67. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, mars 2005.

68. Le changement de ministre coïncide avec le départ du chef du bureau des risques, corédacteur du premier projet de loi avec le précédent conseiller technique. À ce premier binôme succède donc un second qui, au moment de sa prise de fonction, n'a aucune connaissance particulière du dossier « projet de loi sur les risques » et des réalisations de son prédécesseur.

## Encadré 8 : extrait de la déclaration de politique générale de Jean-Pierre Raffarin (3 juillet 2002)

Faire vivre la démocratie locale, c'est aussi assurer la protection de l'environnement. Pour être à la hauteur de ces enjeux, l'ambition de mon gouvernement sera de réconcilier, protéger, informer et transmettre.

Réconcilier, c'est d'abord répondre aux nécessités du présent en ne compromettant pas les ressources des générations à venir. Une gestion décentralisée et contractualisée de notre patrimoine naturel sera mise en œuvre.

Je souhaite fonder la gestion de la faune sauvage et des espaces sur des données scientifiques établies et partagées et non sur des invectives ! [Applaudissements sur divers bancs du groupe de l'Union pour la majorité présidentielle et du groupe Union pour la démocratie française]

Protéger, c'est informer et prévenir. Dans l'esprit des Français, la crainte des catastrophes technologiques et industrielles est à la mesure de leur caractère subi et dévastateur dont Toulouse porte encore les stigmates et les cicatrices. Une réponse doit y être apportée, c'est le sens du projet de loi sur les risques technologiques qui vous sera proposé à l'automne prochain.

## Nouveau ministre, nouveau projet ?

Si le gouvernement décide de poursuivre le travail de rédaction d'une loi sur les risques industriels, il n'entend cependant pas le faire sur les bases de son prédécesseur. Dès lors, le cabinet passe commande aux services de trouver de « nouvelles idées ».

*« Arrivent un nouveau gouvernement, une nouvelle ministre, un nouveau cabinet. On était encore très proche d'AZF et politiquement, la question qui se pose très vite c'est : "Qu'est-ce que le gouvernement issu de la nouvelle majorité fait de ce projet de loi préparé par le gouvernement d'avant ?" Ce qui a compté, c'est que le rapport de la commission d'enquête parlementaire a été approuvé par tous les partis politiques. Il a été adopté à l'unanimité. Au cabinet, ils ont fait l'état des lieux et ils nous ont demandé de faire du neuf et de trouver de nouvelles idées, parce que le nouveau gouvernement et la nouvelle ministre voulaient se démarquer de ce qui avait pu être fait avant. Ça faisait des mois qu'on travaillait sur le projet de loi, on avait conduit le Débat national, et maintenant il fallait qu'on trouve de nouvelles idées ! À ce moment-là, j'ai pensé que c'était mission impossible !<sup>69</sup> »*

À la manière des secrétaires généraux de mairie étudiés par Olivier Roubieu, les fonctionnaires de la DPPR sont alors « pris » dans la politique et les finalités que les élus assignent à leurs activités<sup>70</sup>. Si, après la catastrophe, les agents du ministère de l'Environnement se sont efforcés d'aider le Premier ministre pour son déplacement à Toulouse, ils vont, de la même façon, construire de la différenciation politique pour Roselyne Bachelot. Paradoxalement, trouver de nouvelles idées ne repose

69. Entretien DPPR, novembre 2004.

70. Roubieu O., « Des "managers" très politiques. Les secrétaires généraux des villes », in Dubois V., Dulong D., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, p. 217-231.

pas sur l'hypothèse qu'il existe une politique de prévention des risques industriels de droite, qui se distingue de l'approche des Verts et des socialistes.

*« L'État est dans sa continuité. On remanie profondément l'avant-projet. Le projet que nous sortons n'a évidemment rien à voir. Je le remanie à ma sauce, mais du passé je ne fais pas table rase, de la même façon que le projet de loi de sûreté nucléaire que j'avais proposé et qu'on trouve sur le site internet doit beaucoup à Yves Cochet. Je pense qu'Yves Cochet aurait été un bon ministre de l'Environnement s'il avait pu être aux affaires un peu plus longtemps. Je pense qu'il n'y a pas une appréhension des risques qui est de droite ou de gauche. J'ai du mal à le voir en tout cas.<sup>71</sup> »*

*« Je crois que politiquement, les choses n'étaient pas très éloignées. Vous savez, c'est un sujet assez technique, ce n'est pas comme le nucléaire. Il n'y a pas de grandes divergences entre les Verts, la gauche, la droite sur ce sujet-là. Tout le monde est pour renforcer la sécurité autour des industries, éviter qu'elles n'exploient.<sup>72</sup> »*

La ministre et ses conseillers sont donc conscients d'inscrire leur travail dans la continuité d'un projet existant, mais il leur est politiquement impossible de le reconnaître et de simplement faire voter un texte préparé par le gouvernement précédent. Présenter la réforme comme un sujet avant tout technique constitue un premier pas dans la recherche de solutions permettant de rendre un tel projet « présentable ». De plus, une deuxième catastrophe, celle des inondations du Gard au mois de septembre 2002, offre la possibilité de relancer le projet de loi. Lors d'un discours prononcé à Nîmes, une quinzaine de jours après les événements, Roselyne Bachelot annonce que le projet de loi sur les risques comprendra un titre II sur les risques naturels.

*« Comme vous le savez, je vais bientôt proposer la discussion devant la représentation nationale d'un projet de loi sur les risques. Il doit comporter un titre II sur les risques naturels qui n'était pas prévu à l'origine, qui contient de nombreuses dispositions nouvelles, jamais examinées, et qui constitue à mes yeux le franchissement d'un cap en matière de prévention des risques naturels.<sup>73</sup> »*

Les inondations permettent à la ministre et à son équipe de rassembler dans un même texte des mesures de prévention des risques naturels et industriels, ce qui constitue une première rupture par rapport au projet de loi Cochet. Ces événements permettent également d'inscrire l'élaboration de cette « grande loi sur les risques » dans le cadre global des « politiques de sécurité », que le gouvernement s'est donné comme priorité après des élections focalisées sur le thème de l'insécurité. La ministre et ses services opèrent ainsi un double décalage vis-à-vis du projet précédent qui suffit à le rendre à nouveau politiquement défendable<sup>74</sup>. De plus, cet assemblage des risques naturels et technologiques permet de présenter dans une politique globale et cohérente des mesures diverses qui auraient pu, sinon, paraître éparpillées. Car le contexte n'est pas très favorable à la ministre,

71. Entretien avec Roselyne Bachelot, décembre 2004.

72. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, janvier 2005.

73. Discours de Roselyne Bachelot pour la présentation du dispositif national de prévention des inondations, 24 septembre 2002. En ligne : ([www.ecologie.gouv.fr/Presentation-du-dispositif.html](http://www.ecologie.gouv.fr/Presentation-du-dispositif.html)) consultation du 21 mai 2008.

74. On peut dès à présent indiquer que ces ajustements seront violemment dénoncés au Sénat...

critiquée pour ses déclarations pro-nucléaires<sup>75</sup> et pour ne pas s'être immédiatement rendue sur les sites touchés par les inondations, dans le Gard. Selon un de ses conseillers, il fallait donc « structurer l'action politique de Madame Bachelot, lui donner un peu de visibilité<sup>76</sup> ».

La décision d'élaborer un projet de loi commun aux risques technologiques et naturels constitue donc une présentation habile pour résoudre des problèmes de nature et d'importance diverses. Dans les services, le travail peut reprendre, en intégrant les subtilités d'un transcodage politico-technique nouveau :

*« Il y a quand même quelques petits changements qui se sont opérés. Sur le fond, sur les objectifs et les priorités, tout est resté semblable. Ce qui a complètement changé, c'est la manière. C'est la lecture faite de la manière de concevoir et de mettre en œuvre la réglementation. Je m'explique : intégrer plus d'évaluation économique et de vision de développement dans la réglementation. C'est-à-dire que la réglementation ne va pas juste, entre guillemets, "interdire", "réglementer", éventuellement "aider à financer", mais plutôt "aider à promouvoir" !<sup>77</sup> »*

Pour la partie du texte consacrée aux risques industriels (titre I), cette opération de transcodage suppose de repasser l'intégralité des articles selon ce filtre, qui consiste à écarter les dispositions qui pourraient être perçues comme trop contraignantes ou répressives, tout en promouvant les propositions plus mesurées présentant un caractère davantage incitatif.

## Un texte réécrit, repolitisé et en grande partie renégocié

En place depuis peu de temps, le nouveau binôme d'ingénieurs des Mines (le conseiller au cabinet Bachelot et le chef du bureau des risques de la DPPR) en charge de l'écriture du volet « risques technologiques » de la loi est peu au fait du travail déjà effectué et des orientations du précédent texte. Pour s'approprier le contenu du texte et en connaître les différents enjeux, il décide donc de reprendre un par un chacun des articles, pour l'évaluer. Cette phase du travail, qui peut apparaître redondante avec la précédente, est indispensable pour saisir les contraintes ainsi que les attentes et objectifs des différents interlocuteurs mobilisés depuis près d'un an autour de ce projet. À ce moment précis, l'expérience et la réflexion post-AZF sur les questions de risques industriels ne sont en effet pas du côté des rédacteurs de la loi.

*« Une des méthodes de travail, pendant la période juillet-octobre 2002, a été de passer en revue le travail qu'avait commencé [le précédent chef de bureau avec le*

75. Tout juste nommée ministre de l'Écologie et du Développement durable, Roselyne Bachelot déclare sur France Inter le 8 mai 2002 : « Le nucléaire est l'industrie qui garantit notre indépendance énergétique et qui est la moins polluante, à moins de revenir à la France de la lampe à huile que stigmatisait le général de Gaulle », tout en reconnaissant l'existence d'un « problème des déchets qu'il convient de maîtriser ». Cette déclaration provoque de vives réactions chez les Verts, de la part de Corinne Lepage, ancienne ministre de l'Environnement, et du réseau associatif « Sortir du nucléaire ».

76. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, mars 2005.

77. Entretien DPPR, décembre 2004.

précédent conseiller technique]. *On prend les propositions une par une, de Loos-Le Déaut, d'Essig, enfin du Débat national, on remet tout ça par ensembles un peu cohérents, en fonction de notre approche historique et de notre réglementation, et puis on regarde ce qui relève de la loi, du décret, des bonnes pratiques. On fait le tri là-dedans et en face de chaque proposition ou de chaque bloc, on écrit ce qu'on propose, ce que le gouvernement décide.*<sup>78</sup> »

Ce travail technico-administratif d'écriture et de mise en forme intègre la confrontation de logiques juridico-administratives (sélection des mesures présentant un caractère législatif et rejet des propositions relevant du règlement) et de logiques plus politiques, qui supposent de séparer ce qui est acceptable pour la ministre, pour les autres ministères et le gouvernement, de ce qui ne l'est pas. Une fois encore, on constate la primauté de la ressource constituée par le « déjà là », c'est-à-dire les différents rapports produits depuis AZF, l'avant-projet Cochet, les contributions des principaux intervenants au Débat national (en particulier celles des fédérations patronales et des associations comme FNE) et tout ce qu'on peut trouver archivé dans les cartons de la DPPR. S'ajoute également à ces documents écrits l'ensemble des « retours » de la consultation engagée par l'équipe précédente fin 2001 et de celle que les nouveaux rédacteurs engagent dès septembre 2002, sur la base des premières versions du texte remanié par leurs soins. De ce point de vue, on peut dire que le projet Bachelot fait l'objet d'une concertation très en amont, qui tient pour l'essentiel à la configuration inédite dans laquelle travaille la nouvelle équipe : il lui importe en effet de se présenter auprès des interlocuteurs associatifs, de faire connaître les orientations de la nouvelle ministre et d'anticiper le débat parlementaire, comme l'explique un des fonctionnaires en charge de conduire cette consultation :

*« Reprendre un contact entre personnes était une nécessité absolue. Avant de se lancer dans les étapes de validation, du débat parlementaire ou autres, on voulait savoir où l'on mettait les pieds. Et on pensait que les gens en face voulaient faire de même. On pensait qu'il était vraiment nécessaire de leur dire : "Je vous invite à me ré-exprimer ce que vous avez déjà dit. Je sais que vous l'avez déjà dit. D'ailleurs je l'ai sous les yeux, mais si vous avez de nouvelles idées, je prends et moi je vous confirme que c'est bien le même projet que je vais déposer, ou éventuellement amendé de telle et telle manière, et je vous explique pourquoi". C'était vraiment un échange bilatéral. On voulait vérifier s'il y avait de nouvelles idées, pour savoir en gros ce qu'ils allaient nous balancer comme amendements, via les parlementaires. Parce que cet exercice-là, de chercher par la consultation à savoir ce qui allait tomber comme amendements, on ne savait pas. Cette suggestion vient de la ministre. Ce ne sont pas des débutants comme le conseiller technique et moi-même qui allions avoir l'idée magique de se dire : "Tiens, il faut qu'on consulte". C'était vraiment dans l'idée d'anticiper le débat parlementaire.*<sup>79</sup> »

Les consultations répondent donc à deux finalités distinctes. Elles permettent tout d'abord de faire circuler le texte en permanence pour vérifier l'acceptabilité des nouveaux articles, tester les modifications, caler les ajustements et anticiper les éventuelles oppositions, qui se traduiraient par des amendements « sauvages » au

78. Entretien DPPR, décembre 2004.

79. Entretien DPPR, décembre 2004.

cours du débat parlementaire<sup>80</sup>. Elles permettent également de mener un travail de négociation amont avec les fédérations patronales, identifiées comme le principal adversaire sur ce type de texte, pour être sûr que la loi passera sans trop d'encombre les débats parlementaires et sera bien votée.

*« En fait, pour le projet de loi sur les risques, on a consulté deux types d'interlocuteurs : la FNSEA et le MEDEF. Parce que c'étaient nos ennemis ! Donc il était nécessaire, non pas de les consulter mais de se concerter avec eux : qu'est-ce qui est acceptable et qu'est-ce qui ne l'est pas ? On leur a d'ailleurs un peu forcé la main, le MEDEF notamment. On n'a pas écouté tout ce qu'ils nous demandaient sinon il n'y aurait pas eu de loi.<sup>81</sup> »*

Les compromis résultent du savoir-faire relationnel des conseillers, des engagements et des contreparties avancées de part et d'autre afin d'assurer les bases d'un accord suffisamment solide pour être maintenu jusqu'au vote, comme le décrit ce même conseiller, à propos du volet « risques naturels » de la loi :

*« J'en reviens au monde agricole : ils nous ont imposé l'indemnisation. Pour le reste, moi je leur ai imposé la sur-inondation et les servitudes. Et les bonnes pratiques agricoles. Pour ces trois dispositions, si je n'avais pas bien négocié avec eux, on n'y serait pas arrivé. Ils nous ont juste demandé de rédiger un article sur les indemnités. Je crois qu'il y est d'ailleurs. C'est dans le texte. C'est dur de négocier la loi. Pourtant ça se négocie une loi, si on veut qu'elle soit votée. Alors ils nous ont quand même dit qu'il y aurait du débat parlementaire. Ils ont dit : "On parlera pour le Journal officiel". Comme ils disent. Ce qui veut dire : "Notre député va gueuler mais il votera ! Les amendements, on les retirera au dernier moment, mais il faut qu'on puisse dire à notre base qu'on a lutté contre ce projet de loi scélérat". En réalité, on s'était mis d'accord. »*

Même si le volet « risques technologiques » du projet de loi finalement présenté au Parlement début 2003 doit beaucoup au travail de la première équipe de rédacteurs, la contribution de la seconde a toutefois conduit à des changements significatifs. Le « fonds », les « objectifs » et les « priorités » du texte sont peut-être restés les mêmes, le contenu des articles a néanmoins évolué, modifiant la nature des instruments d'action publique ainsi créés. C'est le cas des CLIPRT qui, en devenant CLIC, prennent une forme finalement assez différente de celle présentée par L. Jospin dans son discours d'après-AZF.

## Du CLIPRT au CLIC : changement de nom, changement de paradigme

Si le dispositif CLIPRT n'est pas remis en cause par la nouvelle équipe, les objectifs qui lui sont assignés reflètent une tout autre conception du rôle de l'information et de la participation en matière de prévention des risques industriels. Là où Yves Cochet veut faire du CLIPRT une instance d'interpellation, de débat local qui pourrait s'appuyer sur des contre-expertises pour que « la population, les riverains

80. L'amendement « sauvage », par définition non anticipé, est particulièrement redouté, pour sa capacité éventuelle à dénaturer un projet de loi ou à le détourner de ses objectifs.

81. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, mars 2005.

et les salariés » disent quelque chose des études de dangers des industriels ou de l'action des DRIRE, Roselyne Bachelot considère plutôt la mise en place d'un tel dispositif d'information comme le passage obligé du développement industriel :

*« Et je n'ai cessé de dire que la démocratie est un facteur "efficace" [il insiste] de renforcement de la sécurité industrielle. Efficace, cela veut dire que ce ne sont pas uniquement les études de dangers de l'industriel ou les ingénieurs magnifiques de la DRIRE (qui connaissent tout, parce qu'ils sont pointus du point de vue technologique) qui font les décisions. Non ! Non, non. La population, les riverains et le CHSCT, c'est-à-dire les salariés, ont aussi quelque chose à dire de manière efficace. » (Yves Cochet).*

*« Je défends ça depuis le début : c'est la participation qui permettra l'industrialisation de notre pays. Je soutiens que c'est l'information, la connaissance, la participation qui permettent de garder l'industrie lourde de notre pays et de ne pas en faire une sorte de grand village de vacances. J'ai le sentiment à travers ça de servir mon pays, d'être dans une stratégie gagnant-gagnant. » (Roselyne Bachelot).<sup>82</sup>*

L'un et l'autre ministres sont convaincus qu'il existe une nouvelle donne en matière de risques technologiques, selon laquelle on ne peut plus cacher ou réserver aux seuls experts la connaissance du risque. En revanche, ils ont des idées très différentes de ce que signifie le mot « *participer* » et de la nature des droits qui sont octroyés dans le cadre du dispositif envisagé. Le changement de nom – de CLIPRT à CLIC, pour comité local d'information et de concertation – et le remplacement de « *prévention* » par « *concertation* » traduisent en effet une évolution notable qui ne se réduit pas à des questions de vocabulaire.

L'équipe de Roselyne Bachelot propose un instrument à vocation pédagogique : elle considère que la mise à disposition de l'information conduit à l'acceptation du risque industriel. Il s'agit donc d'un dispositif descendant dans lequel un ensemble de responsables techniciens apporte de l'information à un ensemble choisi de représentants. Dans ce schéma, doter le CLIC de droits spécifiques (par exemple la contre-expertise) n'a pas de sens, pas plus que de le faire présider par une personnalité qualifiée. Ce changement de conception a donc des incidences directes sur le contenu du dispositif, ses règles de fonctionnement et les moyens qui seront les siens pour faire l'information et la concertation. Comme l'indique le conseiller risques, le comité est alors pensé comme un lieu où se rencontrent représentants des industriels, représentants associatifs et représentants des salariés, sous l'égide de l'État qui veille à ce que la rencontre ait lieu dans de bonnes conditions.

*« C'était un parti pris. Je ne sais pas s'il était politique ou pas, mais on part du principe que 1) le CLIC est un lieu de concertation et pas d'affrontement et que 2) la garantie des services de l'État est une certaine garantie de neutralité. Les services de l'État ne sont pas soupçonnés. Normalement.<sup>83</sup> »*

Cette réaffirmation du rôle de l'État est à mettre en relation à la fois avec le parcours professionnel des rédacteurs de la loi (l'un des deux conseillers impliqués appartient au corps préfectoral, l'autre au corps des Mines) et avec la nécessité pour la ministre de donner des signes politiques, au gouvernement comme à la

82. Entretiens, février 2005 et décembre 2004.

83. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, janvier 2005.

majorité parlementaire. Sur ce point également, il importe de « dégauchiser » le texte, comme le confirme l'un des membres du cabinet de Roselyne Bachelot :

*« Par rapport à la première version du texte, [le conseiller risques] a nettoyé certaines dispositions qui avaient un caractère agressif. Ou qui étaient un peu maximalistes. Je ne me rappelle plus lesquelles. Mais elles avaient un impact sur le fonctionnement des entreprises et nous paraissaient davantage marquées du sceau de l'idéologie que de la maîtrise ou de la lutte contre les risques. <sup>84</sup> »*

C'est cette même grille de lecture que l'on peut adopter pour expliquer la nouvelle conception du recours à l'expertise qui prévaut dans le projet Bachelot. Pour la nouvelle équipe, en effet, il y a contradiction entre concertation et contre-expertise. Une instance créée pour le dialogue et pour aboutir à un processus de pacification ne peut fonctionner selon des règles d'opposition et de conflit.

*« Le comité local d'information et de concertation, c'est un lieu de concertation. Fondamentalement, c'est plutôt un lieu d'unanimité. Ce n'est pas un lieu dans lequel il y a les "pour" et les "contre" qui se jettent des tomates à la figure. L'idée de "contre-expertise" me semblait donc aller complètement à l'encontre de l'idée de concertation. Si les associations de protection de l'environnement veulent faire une contre-expertise, elles sont tout à fait capables (par exemple, autour de La Hague) de payer elles-mêmes des contre-expertises, d'appeler la CRIIRAD <sup>85</sup> et de le faire. Il nous semblait que la philosophie du comité local d'information et de concertation n'était pas celle-là. En revanche, quand il le demandait de manière calme et unanime, il fallait que le comité puisse approfondir certains sujets, qu'il puisse légitimement faire appel à des experts, pas des "contre-experts" [il insiste]. <sup>86</sup> »*

Le discours de ce conseiller oppose de façon très nette le CLIC « calme et unanime » au CLIPRT, potentiellement exposé à des associations agitées. Cette nouvelle appréhension du dispositif et de ses relations avec l'expertise conduit à une modification notable de la rédaction du texte. Dans la version du projet Cochet, l'article était rédigé de la façon suivante : « Il peut, de sa propre initiative ou sur demande d'une personne intéressée, recourir à des experts et faire procéder à toute évaluation quant aux risques générés par le site ». Dans le projet Bachelot, la même disposition devient : « Ce comité peut faire appel aux compétences d'experts reconnus ». On remarque d'ailleurs que la nouvelle rédaction entre davantage en cohérence avec la volonté de la DPPR, très réticente à l'égard du texte Cochet, dont elle considère qu'il entretient une confusion quant aux compétences de l'administration. Concrètement, la DPPR profite du changement de ministre pour modifier une disposition de précédent texte qui lui posait problème :

*« On a profité du changement. Sur la contre-expertise, on avait perdu. Lors de la préparation du premier projet de loi, le gouvernement de gauche avait insisté pour introduire cette disposition. Il y avait une pression des Verts, ou des associations, pour que la contre-expertise soit inscrite dans la loi. C'était une décision politique. On a profité du changement de gouvernement pour revenir sur cette disposition qui ne nous plaisait pas. Notre souci, c'était d'abord la cohérence avec ce qu'on pouvait*

84. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, février 2005.

85. Commission de recherche et d'information indépendantes sur la radioactivité.

86. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, janvier 2005.

*faire payer par l'exploitant et puis les conséquences en termes de coûts. Et puis il fallait éviter d'entrer dans des débats d'experts.<sup>87</sup>»*

On peut donc lire la réécriture du texte concernant les CLIC selon deux filtres non exclusifs : d'une part, la nouvelle ministre cherche à donner des signes politiques de sa démarcation avec un projet de loi Vert ; d'autre part, l'administration voit dans le changement de gouvernement l'occasion de revenir sur des dispositions imposées par le précédent gouvernement et qui ne correspondent pas à sa conception de l'information en matière prévention des risques.

### **Encadré 9 : le chapitre information du projet de loi Bachelot (janvier 2003)**

Article 1<sup>er</sup> : le quatrième alinéa de l'article L. 123-9 du Code de l'environnement est complété par la phrase suivante : « Cette réunion est obligatoire lorsque l'enquête publique porte sur une demande d'autorisation concernant une installation figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8. »

Article 2 : l'article L. 125-2 du Code de l'environnement est complété par un quatrième alinéa ainsi rédigé : « Le préfet crée un comité local d'information et de concertation sur les risques pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8. Ce comité peut faire appel aux compétences d'experts reconnus. Il est doté par l'État des moyens de remplir sa mission. Un décret fixe la composition du comité et les conditions d'application du présent alinéa. »

Outre les modifications apportées à l'article CLIC, le réexamen de projet Cochet, entre septembre et décembre 2002, donne naissance à l'article 1<sup>er</sup> de la loi, qui rend obligatoire la tenue d'une réunion publique pour toute demande d'autorisation d'un établissement Seveso<sup>88</sup>. Le projet de loi Bachelot se dote à cette occasion d'un chapitre « information » (voir encadré 9), précédent celui consacré à la maîtrise de l'urbanisation et formé par ces deux articles « réunion publique » et « CLIC ».

## **L'arbitrage décisif : le retour de l'expropriation et du délaissement dans le PPRT**

S'agissant de la maîtrise de l'urbanisation, le projet de loi Bachelot marque également une inflexion, à la fois dans la définition du problème et dans le type de mesures qui sont incorporées à l'instrument PPRT. L'équipe Bachelot entend en effet promouvoir un dispositif à double visage. D'un côté, il s'agit de réintroduire des dispositions comme l'expropriation et le délaissement qui avaient été arbitrées contre le ministère de l'Environnement sous le précédent gouvernement. De l'autre, ces avancées notables ont pour contrepartie un encadrement strict des conditions de leur mise en œuvre. Outre la volonté affichée de rééquilibrer les actions de

87. Entretien DPPR, novembre 2004.

88. Selon une proposition formulée par plusieurs associations lors du Débat national, reprise par la commission d'enquête parlementaire. Voir le rapport Loos F. et Le Déaut J.-Y., *op. cit.*, p. 95.

réduction des risques à la source et les actions de réduction de la vulnérabilité sur les zones urbanisées, sont ainsi promues des dispositions imposant la définition d'une graduation dans l'application de ces mesures<sup>89</sup>. Dans cette même optique, le texte réécrit par les services du ministère de l'Écologie impose de prendre en compte la gravité, la probabilité et la cinétique des scénarios d'accidents pour définir les zones du PPRT. Par l'intégration de ces critères, il s'agit de faire en sorte que les mesures foncières soient proportionnées aux risques, c'est-à-dire limitées en volume, dans des proportions qui restent acceptables d'un point de vue financier.

En dépit de ces restrictions visant à cadrer leur usage futur, l'avancée la plus notable du projet déposé par la nouvelle ministre concerne bien le retour de ces possibilités d'expropriation et de délaissement. Leur réactualisation permet en particulier de revenir à l'un des objectifs initiaux de l'après-AZF, l'action sur des situations de trop grande proximité entre la ville et les usines, jugées insupportables. Ainsi, le PPRT n'est plus seulement un outil pour la maîtrise de l'urbanisation future, mais acquiert le statut de « boîte à outils » pour la reconquête territoriale, pour « desserrer l'étau », comme le souhaitait la DPPR au lendemain de l'explosion.

*« Pour la partie “risques technologiques”, la question était de savoir si on en restait au projet de loi Cochet ou si on voulait aller plus loin et ce qu'on voulait rajouter. Au final, on a sensiblement modifié le projet de loi. On peut dire que la modification principale, c'est l'introduction dans les PPRT de pas mal de droits supplémentaires. Parce qu'en réalité, dans le projet de loi Cochet, le PPRT était une sorte de super-document d'urbanisme qui transformait ce qu'on faisait auparavant sous forme de projet d'intérêt général (donc avec une procédure relativement longue d'approbation) en servitudes, mais qui n'y rajoutait rien de particulier. Dans le premier projet, on continuait à faire de la maîtrise de l'urbanisation future. La modification principale a été de permettre la résorption de l'urbanisation existante, ce qui n'existe pratiquement pas dans les autres pays. »<sup>90</sup>*

Cette évolution de l'instrument rejoint à la fois les intentions premières des services et la volonté politique de la ministre qui a, par ce biais, l'occasion de présenter un projet finalement plus novateur que le ministre Vert qui l'a précédé. Au cabinet, on présente d'ailleurs les mesures foncières du PPRT comme la principale marque de fabrique de Roselyne Bachelot sur le texte :

*« Elle l'a voulu. Elle a dit : “Je l'aurai. J'obtiendrai l'arbitrage du Premier ministre et je le ferai voter”. C'est elle. Même si au départ, c'est [son conseiller] qui lui a dit : “Écoutez Madame, vous avez plusieurs étages. On peut se contenter de mettre des dispositions d'urbanisme préventives ; on peut aussi revenir sur le passé. Revenir sur le passé, ça veut dire de l'expropriation, du délaissement. Est-ce que vous êtes prête à le faire ?” Alors la ministre a répondu : “Oui, bien sûr”. [Le conseiller] a ajouté : “Ça coûtera cher. On aura Bercy contre nous. On aura le Parlement contre nous”. Elle a dit : “Je le veux. Parce que c'est ça qui est efficace”. Donc elle l'a porté. Un cabinet propose dix mesures à un ministre. Ensuite, il choisit : “Ça je veux, ça je n'en veux pas”. »<sup>91</sup>*

89. Dans le projet, les possibilités d'expropriation et de délaissement sont explicitement référées à des intensités de risques : « danger très grave » pour l'expropriation, « danger grave » pour le délaissement.

90. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, janvier 2005.

91. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, février 2005.

Si le soutien ferme de Roselyne Bachelot est crucial sur le sujet, c'est essentiellement en raison des problèmes de financement des PPRT, qui supposent de gagner l'arbitrage interministériel qu'avait perdu Yves Cochet. En effet, entre les deux projets de loi, on passe d'un instrument qui ne coûte rien (projet Cochet) à un dispositif qui risque de coûter très cher (projet Bachelot).

*« Dans le projet de loi précédent, les dispositions ne coûtaient rien. Faire de la maîtrise de l'urbanisation future et faire des documents annexés au plan local d'urbanisme, ça ne coûte rien. Faire du délaissement et de l'expropriation, ça coûte quelque chose. C'est la grosse différence qui nous a conduit à faire mention du financement dans notre projet de loi.<sup>92</sup> »*

Comme son prédécesseur, le ministère se heurte à la difficulté d'anticiper ce que l'expropriation et le délaissement impliquent en termes de financement : les données ne sont pas disponibles, ce qui ne permet pas de réaliser des projections et oblige à raisonner avec des ordres de grandeur.

*« Le problème est le suivant : en France, il y a 622 installations Seveso, regroupées dans 400 PPRT. Maintenant on le sait. À l'époque, on chiffrait plutôt à 200 PPRT parce qu'on pensait qu'il y aurait plus de regroupements, mais peu importe. L'ensemble couvre des milliers de communes, 500 directement concernées et puis d'autres autour dont le nombre est estimé entre 1 000 et 10 000. Le chiffre n'est pas arrêté. On verra plus tard. Là-dedans, vous avez des petites usines, des grandes usines, des entreprises ou des sites en fin de vie, qui nous disent : "On termine et puis on ferme parce qu'il n'y a pas de nouveaux produits demain". Demain, c'est deux ans, dix ans, vingt ans, mais c'est demain. Du côté des communes, on trouve aussi toutes les situations. En termes de finances, d'endettement. En termes de surfaces disponibles, donc de contraintes pour un développement ultérieur pour récupérer des sources de financement, par exemple.<sup>93</sup> »*

Entre 200 et 400 PPRT, entre 1 000 et 10 000 communes concernées, avec des horizons de cessation d'activités qui vont de deux à vingt ans... C'est sur des éléments de cet ordre que doit travailler la nouvelle équipe, qui s'attend à des oppositions fermes du ministère du Budget quant au financement des PPRT, ainsi qu'à des réticences des autres financeurs éventuels que sont les industriels et les collectivités locales. Très tôt, en effet, il va de soi pour l'équipe Bachelot que le financement des mesures ne peut incomber aux seuls industriels. Ce que confirme ce conseiller :

*« Dans le rapport Loos – Le Déaut, ou peut-être dans le rapport Essig, il est écrit de taxer les industriels pour financer ce genre de choses. Ce n'était pas notre optique. On a considéré que les industriels ne sont pas seuls responsables de la situation présente. Une situation comme celle-là implique les industriels et les habitations. Ce ne sont pas "que" les industriels.<sup>94</sup> »*

Outre qu'il participe à l'entreprise de différenciation politique avec le projet Cochet (plutôt fondé sur le principe pollueur-payeur cher aux Verts), ce parti pris permet d'engager des négociations avec les industriels en montrant la bonne volonté du gouvernement et désamorce dans le même temps les oppositions qui

92. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, janvier 2005.

93. Entretien DPPR, décembre 2004.

94. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, janvier 2005.

pourraient venir du ministère de l'Industrie. Dès lors, l'opposition principale lors des arbitrages interministériels ne peut venir que du ministère du Budget. Les conseillers de Roselyne Bachelot imaginent alors une astuce qui consiste à convaincre leurs interlocuteurs de l'intérêt d'un dispositif ouvert, variable selon les situations locales, mais qui repose sur un principe, intangible, de financement tripartite impliquant l'État, les collectivités locales concernées et l'industriel à l'origine du risque. De cette façon, tout argumentaire qui repose sur un rejet de la faute sur une autre partie est discrédité. Or, c'est bien cette voie qu'avait pris le débat après la catastrophe, puisque les industriels accusaient les communes d'avoir accordé les permis de construire, lesquelles communes accusaient l'État, responsables selon elles de l'attribution des permis de construire avant 1982 et de l'écriture des documents d'urbanisme après, tandis que l'État renvoyait dos à dos les deux interlocuteurs en faisant valoir l'intérêt qu'il y a pour une entreprise à voir ses salariés habiter à proximité et l'intérêt des communes à voir s'installer des habitants sur leur territoire. Dans ce contexte, le financement tripartite apparaît comme l'expression de la solidarité des uns envers les autres ou comme un partage de la responsabilité.

*« Il fallait le mettre [le financement tripartite]. Il aurait été ridicule de mettre en place des dispositifs coûteux et de ne pas dire comment on les finançait. Plus exactement, ne pas faire mention du financement tripartite revenait à dire que l'État finançait les PPRT, ce qui n'était pas notre optique. On défendait plutôt l'idée qu'il y avait un triple intérêt à régler la situation dans le futur. C'est pourquoi le texte n'est pas plus précis que ça. Comme on ne savait pas réellement à quel point on allait faire du délaissement et de l'expropriation et quels montants étaient en jeu, c'était difficile de parler de financement. Mais il fallait quand même poser le principe pour éviter que quelqu'un puisse revenir en arrière en disant : "Ce sont les industriels qui financent tout seuls ou c'est l'État seul". Ce qui aurait pu tenter certains par la suite. <sup>95</sup> »*

Le principe du financement tripartite ne pouvant suffire à lui seul pour gagner les arbitrages interministériels, il convient de durcir l'argumentaire et de l'accompagner de justifications complémentaires. Les conseillers de la ministre, aidés de la DPPR, plaident alors que si le principe d'un financement tripartite est voté, la répartition de la participation des uns et des autres ne l'est pas, avec l'idée que les règles de répartition pourront être très différentes d'un cas à un autre :

*« L'État est indigent. C'est connu. Il serait en cessation de paiement depuis longtemps s'il était une entreprise. Il faut maîtriser la dépense publique, c'est certain. En revanche l'État doit contribuer, puisque le principe a été acté. Mais à quelle hauteur ? On pourrait fixer une quote-part, dire qu'il y a trois grandes catégories de financeurs et que chacune paye un tiers. C'est l'option simplissime. Mais elle n'est simplissime que sur le papier parce qu'il faut déjà que l'État puisse payer sa part, ce qui n'est pas toujours garanti. De plus, il n'est pas du tout certain que cette solution par tiers, même avec un tiers de l'État laissant 2/3, soit la plus efficace au cas par cas. Il existe peut-être des situations où l'État devra payer 70 %, parce que les deux autres sont étranglés financièrement. Dans un autre endroit, au contraire, l'entreprise et la commune sont richissimes et l'État pourra se contenter de l'euro symbolique. Toute règle générique nous paraissait non seulement arbitraire, mais surtout plus contre-productive qu'autre chose. Ce que confirme la typologie des*

95. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, janvier 2005.

*installations et des communes : ça va de “commune ultra-pauvre, ultra-endettée” à “commune ultra-riche, pas endettée”. La même chose pour les exploitants. Ça va de “exploitant à la limite de la cessation de paiement depuis cinq ans et dont l’avenir se limite à : “Dès que j’ai une contrainte sur le dos, je ferme”” à “exploitant qui ne sait plus quoi faire de l’argent qu’il gagne tellement il est en manque de projets industriels”. On avait tous les cas de figure.<sup>96</sup> »*

C’est en s’appuyant sur ces arguments, préparés par la DPPR et le chef du bureau des risques, que le conseiller technique qui mène l’arbitrage réussit finalement à convaincre ses interlocuteurs de l’intérêt d’un dispositif ouvert, qui ne fige pas irrémédiablement la question du financement et permette des réajustements en tant que de besoin, une fois la loi votée.

*« On a pensé que c’était extrêmement [il insiste] compliqué de dire comment on allait financer ça. Le Budget n’était pas prêt : il ne savait pas très bien ce qu’on allait devoir financer. On a donc pris le parti d’une formulation excessivement vague, en retenant néanmoins le principe d’une participation de chacun et en renvoyant au décret les modalités pratiques de ce financement.<sup>97</sup> »*

Ainsi se construit un dispositif juridique qui ne tranche pas, mais se contente d’organiser le cadre d’ajustement d’intérêts divergents, dans l’esprit d’ailleurs de la plupart des législations environnementales. Pierre Lascoumes l’a bien montré à partir des exemples des lois « montagne » et « littoral » : la législation en matière d’environnement est souvent présentée, à tort, comme un droit de commandement à visée de préservation de la nature et du cadre de vie, alors qu’elle se présente plus sûrement comme « un droit d’organisation d’intérêts<sup>98</sup> ». Dès lors, il n’est pas étonnant que les règles processuelles (c’est-à-dire la mise en place de procédures, de démarche, de voies de règlement) l’emportent sur le contenu et la présentation d’objectifs précis (tel niveau d’expropriation dans les zones de danger légal, par exemple). La résolution concrète de ces problèmes est ainsi renvoyée à l’interaction des instances locales et au temps de la mise en œuvre. C’est d’ailleurs l’argument décisif : si le ministère de l’Environnement gagne l’arbitrage, c’est justement parce qu’il a réussi à imposer l’idée que les dépenses engagées pour le financement des PPRT seront déportées dans le temps, puisqu’elles supposent l’adoption préalable des PPRT.

*« Le ministère des Finances n’était pas content : “Ça va coûter cher”, disait-il. On a donc eu un arbitrage. Favorable. Car si vous regardez bien le texte, on a déporté l’application des mesures dans le temps. C’est-à-dire que le droit de délaissement, il n’intervient que lorsque le PPRT est approuvé. Et le PPRT approuvé, ça mettra du temps ! Donc Bercy a dit d’accord : “Puisque la dépense est repoussée dans le temps, on peut l’accepter”.<sup>99</sup> »*

Parallèlement à ce patient travail d’argumentation, les conseillers de Roselyne Bachelot font valoir auprès du cabinet du Premier ministre la nécessité de présenter des mesures de maîtrise de l’urbanisation différentes de celles du gouvernement

96. Entretien DPPR, décembre 2004.

97. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, janvier 2005.

98. Lascoumes P., « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d’environnement », *Revue française de science politique*, volume 45, n° 3, 1995, p. 405.

99. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, février 2005.

précédent. L'appartenance du conseiller «industrie» de Jean-Pierre Raffarin au corps des Mines a sans aucun doute joué un rôle décisif dans le soutien du cabinet du Premier ministre au moment de la décision finale. Grâce à ce «montage», à ce travail d'enrôlement dans et hors du gouvernement, le ministère de l'Écologie emporte donc l'arbitrage interministériel.

*« Qu'est-ce qui emporte un arbitrage ? Ce sont les arguments, c'est l'objectif que se donne le Premier ministre et donc ses conseillers techniques. Là, il fallait sortir un projet de loi sur la prévention des risques, donc il fallait qu'il y ait quelque chose dedans. C'est ça la considération qui l'emporte : est-ce que ça fait partie des priorités du gouvernement ? Si oui, il doit y avoir quelque chose dedans. Et dans ces conditions, on arbitre en faveur du ministère de l'Écologie, le ministère qui propose.<sup>100</sup> »*

Les évolutions subies par cet article PPRT et les voies empruntées par les rédacteurs pour arriver à leurs fins sont finalement assez emblématiques du processus de formalisation administrative du projet de loi dans son ensemble. Elles témoignent en particulier de l'extrême intrication des logiques techniques, juridiques et politiques, mais également de la façon dont les enjeux corporatistes, identitaires et partisans, pèsent sur le travail d'écriture.

---

100. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, mars 2005.

## La fabrique administrative du projet de loi

Au-delà de ce constat sur la dynamique d'écriture et la variété des contraintes qui s'exercent sur les rédacteurs, le récit de la formalisation administrative du projet de loi Bachelot permet de mesurer avec précision le niveau d'implication de quelques hauts fonctionnaires<sup>101</sup> dans le processus législatif et plus largement, dans la production des instruments d'action publique destinés à redéfinir le contenu de la politique de prévention des risques industriels. À la lumière des nombreuses situations présentées dans cette deuxième partie, il apparaît clairement que ces derniers participent activement à toutes les décisions, depuis les premières réunions interministérielles de septembre 2001 jusqu'au dépôt du projet de loi au Sénat en janvier 2003. De ce point de vue, on peut dire qu'ils jouent les tout premiers rôles et que leur contribution s'avère déterminante sur de très nombreuses parties du texte. Certes, ils ne sont pas à l'origine des principales dispositions de la loi sur l'information et la maîtrise de l'urbanisation (création des CLIC et des PPRT) qui sont imposées par les conseillers du Premier ministre, mais leur fonction de rédacteur et leur position stratégique au croisement de tous les échanges sont deux ressources essentielles qui leur permettent de modeler un texte globalement conforme à leurs attentes, en conciliant au mieux leur vision de la réforme avec celles, plus ou moins concurrentes, défendues par les autres acteurs (les ministres successifs, les conseillers et fonctionnaires de Matignon et des autres ministères concernés, les groupes de pression consultés à tous les stades d'élaboration du projet de loi).

Au final, l'influence des hauts fonctionnaires du ministère de l'Écologie est tangible sur quasiment toutes les dispositions du volet « risques technologiques ». Ce sont eux qui suggèrent le contenu de l'article 1<sup>er</sup> prévoyant l'organisation d'une réunion publique dans le cadre de la procédure d'autorisation des ICPE, qui profitent du changement de ministre pour obtenir une rédaction de l'article CLIC plus protectrice des prérogatives de l'inspection des installations classées en matière d'expertise, ou qui préparent la décision de Roselyne Bachelot visant à réintroduire l'expropriation et le délaissement dans le dispositif PPRT. Leur intervention est également décisive au moment des derniers arbitrages, concernant notamment les dispositions financières liées aux mesures foncières du chapitre maîtrise de l'urbanisation. On le voit bien à travers tous ces exemples, la fabrique administrative du projet de loi Bachelot doit beaucoup au binôme de rédacteurs constitué du conseiller risques et du chef du bureau des risques, et plus largement, à toute l'équipe des fonctionnaires de la DPPR du ministère de l'Écologie qui a plus ou moins contribué à l'écriture du texte.

En rapprochant cette analyse du travail administratif d'écriture de la loi avec la description de la mise en débat public des risques industriels présentée en première partie de cet ouvrage, on peut plus facilement estimer dans quelle mesure la loi tient compte de l'effervescence d'idées ayant émergé dans l'après-AZF.

101. En poste de direction dans les services du ministère de l'Écologie et membres des deux cabinets des ministres successifs.

Certaines relations sont claires et tangibles : ainsi, si les rédacteurs de la loi ont bien lu le rapport Loos et Le Déaut, ils considèrent que les recommandations de la commission d'enquête parlementaire feront l'objet d'amendements déposés par les députés et sénateurs lors de la phase parlementaire et qu'elles seront donc examinées à ce moment-là. D'autres influences sont plus ténues et délicates à identifier : ainsi, le rapport Essig, principalement parce que certaines de ses conclusions semblent mettre en cause l'existence de la DPPR, est-il mal reçu et donc marginalisé par les fonctionnaires de ce service du ministère de l'Écologie à qui il est pourtant prioritairement destiné. Mais cela ne signifie pas que les points de vue qu'il contient soient inaudibles : en effet, cette synthèse du Débat national est supposée rendre compte de discussions et d'échanges ayant impliqués à peu près tous les partenaires traditionnels du ministère, c'est-à-dire tous ceux qui participent aux diverses consultations organisées par la DPPR, avant le dépôt du projet de loi Cochet et pour la préparation du projet de loi Bachelot. Dans cet entrelacs d'interactions (consultations, actions de *lobbying*, auditions) et d'écrits (rapports, réponses aux consultations sur les versions successives des projets, etc.), on remarque que ce sont toujours les mêmes acteurs qui interviennent, des «représentants», qu'il s'agisse des élus locaux concernés, des industriels du secteur, d'associations environnementales, voire de syndicats. La multiplication des appels à la démocratie délibérative et des procédures de participation ne conduit donc pas vraiment à l'élargissement des points de vue pris en compte, probablement parce que le domaine des risques industriels est très anciennement structuré par des politiques publiques (une réglementation sur les établissements classés existe depuis 1810) et que chacune des parties prenantes a finalement une légitimité et une place reconnues, pour laquelle elle a souvent lutté, et qui lui convient globalement.

Dans ces conditions, les dispositions du texte présenté par Roselyne Bachelot au Parlement début 2003 prennent la forme de compromis, patiemment établis pour certains, mais qui ne tiennent le plus souvent qu'au prix du maintien de zones de flou et d'ambiguïtés concernant les objectifs poursuivis, et surtout, qui n'engagent à chaque fois qu'un petit nombre d'acteurs du domaine de la prévention des risques industriels. C'est pourquoi le principal enjeu des débats parlementaires, pour le gouvernement qui soutient le texte, réside dans la capacité de ces compromis à résister à l'épreuve de la représentation nationale.



## Partie III

# Le projet de loi Bachelot à l'épreuve du processus parlementaire



L'action du Parlement consiste à donner, par le vote des deux assemblées qui le compose, un caractère législatif aux projets gouvernementaux qui lui sont soumis<sup>1</sup>. Son rôle consiste également à les infléchir : entre le projet et la loi, il y a toujours une somme de retraits, d'ajouts, de déviations, de pondérations et d'amplifications. Le projet de loi défendu par Roselyne Bachelot et son administration fait ainsi l'objet de nombreux changements et compléments : les chapitres « information » et « maîtrise de l'urbanisation » sont tous les deux amendés à plusieurs reprises, par les deux chambres, en première comme en deuxième lecture<sup>2</sup>. C'est l'objet de cette troisième partie que de retracer ces évolutions, depuis le dépôt du texte sur le bureau du Sénat le 3 janvier 2003 jusqu'à son vote le 30 juillet 2003.

En se déplaçant sur le terrain parlementaire, l'élaboration de la loi s'ouvre à de nouveaux acteurs qui, par leur fonction au sein des deux assemblées ou leur réseau d'influence, sont en position d'agir sur la forme et le contenu du texte, même si tous les députés et sénateurs n'ont pas un même accès et un même intérêt pour le processus d'écriture législatif<sup>3</sup>. Dans cet ensemble, il faut en effet distinguer les deux rapporteurs, qui préparent et organisent le travail des commissions, dont ils se font ensuite les interprètes dans les discussions avec le gouvernement et lors des débats dans l'hémicycle (voir encadré 10). Il faut également accorder un intérêt particulier à la minorité de parlementaires qui compose les commissions chargées de l'examen du projet de loi au Sénat et à l'Assemblée nationale (commissions des affaires économiques) et qui participe au travail d'écriture et

---

1. Si le Parlement a longtemps été considéré comme une simple chambre d'enregistrement des choix opérés par les instances exécutives, des travaux récents montrent qu'il joue au contraire un rôle important dans la définition des objets et des catégories de l'action publique. Voir par exemple Camby J.-P., Servent P., *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Paris, Montchrestien, 1997 ; Collovald A., Gaïti B., « Discours sous surveillance : le social à l'Assemblée », in CURRAP, *Le « social » transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »*, Paris, PUF, 1990, p. 9-54.

2. La fabrication de la loi par le Parlement est bicamérale : « Le texte adopté par l'assemblée saisie est transmis à l'autre et, s'il n'a pas été adopté conforme par celle-ci, il revient à la première pour une deuxième lecture des articles sur lesquels il y a divergence ; si l'adoption conforme de l'ensemble du texte n'est pas intervenue après deux lectures, le gouvernement provoque la réunion d'une commission mixte paritaire qui cherche un accord sur les dispositions restant en discussion. La part du Sénat dans ce processus varie sensiblement selon l'orientation politique des majorités, puisque l'issue de la procédure paritaire dépend de leur accord et que les députés ont le « dernier mot. » » Avril P., « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 97-98. Lors de l'examen du texte défendu par Roselyne Bachelot, entre janvier et juillet 2003, l'UMP détient la majorité absolue au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Cela n'empêche pourtant pas le recours à une commission mixte paritaire.

3. Certains travaux mettent en évidence le lien entre les positions sociales des parlementaires et les modalités de leur insertion dans le débat. Voir Lenoir R., « La famille, une affaire d'État. Les débats parlementaires concernant la famille (1973-1978) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 113, 1996, p. 16-30. Ainsi les « grands » textes seraient prioritairement défendus par les « grands » parlementaires. Notre enquête sur la loi Bachelot fait plutôt ressortir l'importance des stratégies politiques dans la distribution des responsabilités, des interventions et des prises de parole, en commission comme en séance publique (voir *infra*).

de validation des amendements qui seront ensuite adoptés en séance<sup>4</sup>. Enfin, il ne faut pas négliger les groupes de pression constitués qui bénéficient parfois d'importants relais parmi les parlementaires ou qui accèdent aux discussions par le biais des auditions organisées par les rapporteurs. L'influence de ces différents protagonistes explique qu'un projet de loi, dans son parcours au Parlement, ne suit pas un cheminement linéaire et sans surprise. Au final, la loi résulte toujours des ajouts et modifications de cet ensemble de contributeurs.

De ce point de vue, on peut déjà noter que le processus parlementaire recèle des enjeux différents selon les intervenants. Pour la ministre et son administration, la défense du texte d'origine reste la priorité, afin notamment de ne pas compromettre les arbitrages et les compromis acquis, parfois avec beaucoup de difficultés, dans la phase préparatoire. Pour les rapporteurs et les commissions, il s'agit en revanche de procéder à des ajustements pour rendre le texte ou certains de ses articles plus conformes à leurs attentes, en fonction de considérations qui peuvent être très variables (juridiques, partisans, défense d'intérêts particuliers, etc.). Pour les autres parties prenantes (associations, organisations syndicales, fédérations patronales, etc.), l'objectif recherché est de réintroduire dans le débat des points aveugles du projet de loi en faisant émerger par amendement des propositions de modification, d'approfondissement, voire de nouvelles dispositions. Ainsi, le débat parlementaire peut constituer une nouvelle chance pour des propositions ou des idées non retenues au cours de la formalisation administrative du projet de loi.

La diversité de ces logiques d'action montre à quel point la fabrication de la loi au sein de l'arène parlementaire s'inscrit dans une logique compétitive. Rien n'est donc vraiment laissé au hasard, d'autant que l'issue des tractations pour tel ou tel acteur dépend fortement des points d'appui qu'il aura trouvés auprès des parlementaires en position d'influer sur le vote du texte. Pour chacun des participants, y compris la ministre, le travail législatif doit donc s'envisager comme un travail spécifique d'intéressement et d'enrôlement, qui consiste à rendre les options qu'il défend politiquement acceptables, afin que les parlementaires les soutiennent dans les débats et au moment du vote. Pour rendre compte des évolutions subies par le texte au cours du processus parlementaire, l'attention se portera notamment sur les échanges et les transactions qui président aux décisions, mais également sur les justifications et les arguments hétérogènes qui interviennent dans la formulation de ces décisions et qui permettent de les investir de sens. Cette immersion au cœur de la machinerie parlementaire permettra ensuite de mettre en évidence les logiques qui prévalent aux modifications portant sur les parties du texte consacrées à l'information du public et la maîtrise de l'urbanisation.

---

4. Par convention, un amendement qui n'a pas passé le cap de la commission n'a aucune chance d'être adopté en séance publique, au moment du vote. Il peut cependant y être présenté et soumis à la discussion, pour des raisons d'affichage et de publicité notamment, puisque les débats sont ensuite intégralement versés au *Journal officiel*. Dans le jargon parlementaire, on dit de cette pratique courante qu'il s'agit de « parler pour le *JO* ». Quelques exemples seront présentés un peu plus loin.

## Encadré 10 : les deux rapporteurs de la loi Bachelot

Dans chaque assemblée, le rapporteur est choisi au sein du groupe parlementaire majoritaire, en accord avec le président du groupe et le ministre à l'origine du texte. Pour la loi Bachelot, il s'agit de deux nouveaux parlementaires : Alain Venot, député UMP d'Eure-et-Loir (élu en 2002), et Yves Détraigne, sénateur UDF de la Marne (élu fin 2001). Dans la pratique, les rapporteurs des commissions opèrent en accord avec les représentants du gouvernement qui suivent les modifications apportées au texte, voire contribuent à l'écriture des amendements. Il peut cependant arriver qu'un amendement soit adopté contre l'avis du gouvernement, alors que l'adoption d'un amendement d'un député ou sénateur de l'opposition est beaucoup plus rare. Ces conventions et accords tacites, qui organisent le travail législatif, expliquent que les parlementaires mettent rarement en pièce les projets de loi. Dans la plupart des cas, ils ne font que les infléchir. Comme le note Paul Cahoua, « l'optique générale d'un gouvernement étant, par nature, légèrement différente de celle des parlementaires, il revient aux commissions de procéder à l'ajustement, en proposant des solutions alternatives, des tempéraments ou des accentuations qui restent dans l'orientation générale du projet, tout en cherchant, selon le cas, à en améliorer l'efficacité, à en limiter certaines aspérités ou, à l'inverse, à en élargir la portée.<sup>5</sup> »

5. Cahoua P., « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs*, n° 45, 1985, p. 46.

## L'organisation et la préparation des débats : traduire pour mieux mobiliser

L'opération législative ne se réduit pas aux travaux en commission et aux interventions en séance, au cours desquels les amendements sont mis en forme puis débattus, avant d'être votés. Elle repose également sur des échanges permanents entre les rapporteurs, les conseillers du ministre et les parlementaires. C'est dans le cadre de ces relations que s'établissent les accords qui décident en général du sort de chaque tentative de modification du texte, avant même que celle-ci ne soit soumise au vote des commissions, puis des assemblées. C'est également par l'entremise de ces discussions que se mesurent les adhésions ou les oppositions, que se dessinent les compromis et que se règlent tous les problèmes qui n'entrent pas dans le cadre très formel des interventions en séance publique. Comme le rappelle Jacques Commaille, « la production de la loi, ce n'est pas seulement des débats parlementaires sous forme de comptes rendus au *Journal officiel*. Ce sont des téléphones échangés, des apartés, des déjeuners en ville, des lettres ou des messages manuscrits, etc. [...] Derrière les discours, il y [a] les conversations privées avec le ministre, les discussions informelles dans les couloirs de l'Assemblée avec le rapporteur du projet de loi et son principal opposant<sup>6</sup> ». Il ressort de ce constat que la forme et l'issue des débats parlementaires sont très largement conditionnées par la nature des transactions qui s'opèrent en dehors de l'hémicycle, avant et même pendant les séances publiques. Une analyse compréhensive du processus législatif ne saurait donc faire l'économie d'une investigation visant à rendre compte des conditions dans lesquelles s'exerce ce travail spécifique de préparation et d'organisation des débats qui est avant tout l'œuvre des rapporteurs et des conseillers ministériels.

Le débat parlementaire, sur un texte technique comme le projet de loi Bachelot, ne va pas de soi. Il est le résultat d'un travail de mobilisation de députés et de sénateurs initié par la ministre et son cabinet, relayé par les rapporteurs, et qui s'étend ensuite à l'ensemble des parties concernées, c'est-à-dire animées par la volonté d'infléchir tout ou partie du texte dans un sens plus favorable à leurs intérêts ou aux intérêts qu'elles représentent. Par ailleurs, parce que le texte s'intéresse à un secteur dont les parlementaires sont peu familiers et dont ils maîtrisent parfois mal les outils, il requiert un certain nombre d'opérations concrètes d'appropriation et de traduction politique, particulièrement pour ceux qui sont chargés de le porter (ministre, rapporteurs, administrateurs des assemblées, députés qui souhaitent déposer des amendements). La description de ce contexte est essentielle si l'on veut comprendre les inflexions du texte durant la phase parlementaire.

### Le travail des rapporteurs : à la recherche du « juste équilibre »

Durant le processus parlementaire, le rapporteur est au centre des échanges. Pivot de la procédure législative, il fait en permanence le lien entre ses collègues, la

6. Commaille J., *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, 1994, p. 12-13.

commission et les conseillers de la ministre : c'est par lui que transite l'ensemble des informations, des jugements, des requêtes et des propositions d'amendements susceptibles de faire évoluer le texte, qu'elles viennent des représentants du gouvernement, de ses collègues de la majorité ou des parlementaires des autres groupes. Cette position particulière fait du rapporteur l'animateur principal de ce processus de concertation qui organise en continu le travail législatif.

*« Le rapporteur est celui qui crée le plus d'amendements, que ces amendements proviennent de lui ou qu'ils lui aient été suggérés par toutes les parties qu'il a pu auditionner. La plupart des amendements, même s'ils deviennent ensuite les amendements de la commission à partir du moment où ils ont été votés en commission, ce sont les amendements du rapporteur. Neuf amendements sur dix dans la loi provenaient de mon travail ou de mes propositions. Ensuite, le rapporteur en séance, émet les avis qui peuvent être ceux de la commission. Il est quand même très rare que l'avis du rapporteur en commission ne soit pas suivi par les membres de la commission. Il y a une espèce de discipline. Et puis c'est celui qui dialogue en direct avec les experts, les cabinets et les membres du cabinet du ministre et le ministre. Et qui négocie avec le ministre sur tout ce qui peut y avoir comme compromis. Donc c'est un rôle essentiel. Ça dépend aussi de la façon dont on l'exerce.<sup>7</sup> »*

Alain Venot à l'Assemblée nationale et Yves Détraigne au Sénat font avec la loi Bachelot leurs premières armes de rapporteurs. Le député, qui appartient à l'UMP, a été élu pour la première fois en 2002. Comme maire de Châteaudun, il a une expérience locale de la rédaction d'un plan d'exposition aux risques (PER), qui concerne les glissements de terrain et les inondations. Il découvre les enjeux liés aux risques industriels. Le sénateur, pour sa part, est entré au Sénat pour la première fois en 2001, après un parcours d'élu local centriste en Champagne-Ardenne. À ce titre, il s'est occupé de questions environnementales, assimilées à la gestion de l'eau, des déchets et de l'assainissement. Pour l'un comme pour l'autre, la fonction de rapporteur représente un enjeu important puisqu'il s'agit de leur première véritable contribution au travail de leur assemblée respective. Leur désignation, qui résulte d'une concertation entre le président de la commission des affaires économiques et le président du groupe de la majorité présidentielle, rencontre l'approbation de la ministre de l'Ecologie, soucieuse que le processus parlementaire préserve le travail d'écriture de ses équipes.

*« Sur un texte aussi complexe, je ne souhaitais pas avoir les vieux chevaux de retour de la politique, je ne voulais pas quelqu'un qui me plante le texte, qui me plombe le texte. Je voulais qu'il ait une sorte de pureté de cristal, ce texte. Je pense que c'est un beau texte législatif et je n'avais pas envie de quelqu'un qui me le défigure<sup>8</sup>. »*

Une fois désignés, commence pour les deux rapporteurs un travail solitaire de lecture et de familiarisation avec le texte, afin de préparer les interventions de la commission puis le débat général. Il leur faut comprendre les enjeux du projet de loi, évaluer sa portée, mesurer l'impact des réformes qu'il institue<sup>9</sup>. Par la suite, comme les fonctionnaires de la DPPR, ils organisent des auditions de représentants d'intérêts divers, afin de compléter leur connaissance des enjeux et de recueillir

7. Entretien avec Alain Venot, novembre 2004.

8. Entretien avec Roselyne Bachelot, décembre 2004.

9. Pour prendre la mesure de la fonction, les rapporteurs peuvent compter sur les administrateurs de leur assemblée, un pour chacun des titres du projet de loi.

des idées qui pourraient être traduites en amendements. Enfin, ils participent à des discussions de couloir et se mettent à l'écoute de leurs collègues parlementaires, eux-mêmes sollicités par des représentants de groupes d'intérêt ou préoccupés par tel ou tel aspect précis.

### Les auditions, un élément clé de la préparation des rapporteurs

Le travail des rapporteurs est rythmé par les consultations qu'ils mènent parallèlement à leur travail en commission et avant les séances publiques. Ces consultations leur permettent de s'informer de l'état d'une question, de se mettre à l'écoute des différentes parties prenantes et d'approfondir leur connaissance du texte, notamment de ses implications pratiques. En permettant à leurs interlocuteurs d'exprimer leurs craintes et leurs espoirs, les rapporteurs peuvent mieux évaluer la portée de telle ou telle disposition. Comme l'observe Thierry Bréhier, « les groupes de pression vont fournir au député une ouverture sur les milieux sociaux qu'il ne fréquente guère, des informations sur des professions qu'il ne connaît pas. Par les dossiers – souvent contradictoires – qu'ils vont lui remettre, ils vont lui expliquer les dessous d'un projet de loi, ses raisons profondes, ses conséquences prévisibles. Ainsi les lobbies vont aider le parlementaire à pouvoir discuter – presque – d'égal à égal avec le ministre<sup>10</sup> ».

Dans la mesure où des auditions ont lieu sur tous les projets de loi étudiés dans les deux assemblées toute l'année, certaines organisations professionnelles, syndicales et associatives ont des instances dédiées à cette tâche. On peut cependant constater des inégalités d'accès aux auditions, comme lors des consultations organisées par l'administration (voir partie II). Plus une organisation est puissante et bien structurée et mieux elle est à même de participer à la phase des auditions, avec des supports de communication, des spécialistes de la question, des juristes prêts à rédiger des amendements qui seront laissés aux rapporteurs à l'issue de l'audition.

*« En général, ça se passe comme ça : on écoute d'abord les personnes auditionnées parce qu'elles ne viennent pas les mains dans les poches. Elles ont travaillé le projet, elles ont des choses à nous dire, donc on les écoute. Elles nous remettent souvent des papiers, dont on garde la trace. Ensuite, il y a un dialogue qui s'instaure.<sup>11</sup> »*

La professionnalisation de certaines organisations professionnelles leur permet de disposer d'un véritable savoir-faire en la matière, de nature à créer des inégalités dans la qualité de la présentation des arguments, ce que le rapporteur de l'Assemblée nationale reconnaît sans trop de difficulté.

*« Il y a des gens qui sont de très grands professionnels. Je me souviens des délégations du MEDEF. Ils étaient cinq ou six, avec une jeune femme qui était leur [très hésitant] ... comment dirais-je ... leur porte-parole parlementaire, leur outil de lobbying ».*

**Question : c'est-à-dire qu'ils ont des personnes directement affectées à cette tâche ?**

*« Oui. Certains sont très bien organisés. Ce qui ne change rien parce que ce n'est pas la manière dont on dit les choses qui compte [rire], c'est ce que l'on dit. Enfin,*

10. Bréhier T., « Les groupes de pression à l'Assemblée », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 116.

11. Entretien avec Yves Détraigne, décembre 2004.

*il peut quand même y avoir une certaine inégalité selon qu'on a affaire à des gens très organisés ou pas. Sur la partie risques naturels par exemple, la FNSEA avait beaucoup de collaborateurs et avait fait un très gros travail. C'est vrai que ça peut être impressionnant.<sup>12</sup>»*

À l'opposé, on rencontre les écartés de la consultation, qui en connaissent pourtant l'efficacité et essaient de forcer ce passage obligé pour faire malgré tout entendre leur voix, comme cette association toulousaine qui envoie ses propositions d'amendement par mail à tous les parlementaires.

Le choix des groupes auditionnés révèle de sensibles différences dans l'approche des deux rapporteurs : tous deux ont reçu les organisations professionnelles (AFEP, MEDEF, UIC, UFIP), mais le sénateur a ensuite privilégié les représentants des maires (ANCMRTM) et des sociétés d'assurance, alors que le député a souhaité s'appuyer sur les représentants associatifs et syndicaux. Ces différences dans les invitations contribuent à (autant qu'elle découle de) la grille de lecture et la nature des discussions finalement adoptées dans chacune des assemblées : ainsi, au Sénat, le rapporteur revendique une philosophie libérale dans son approche de la loi, alors que son homologue à l'Assemblée accorde beaucoup plus d'importance à l'instauration de cadres pour des négociations territorialisées.

## La sélection des amendements

L'ensemble des consultations vise à mettre en évidence les possibilités d'amendements laissées par le texte, qui sont la raison d'être du rapporteur : elles lui permettent d'identifier les domaines mal couverts par la loi proposée (pour le titre I, la méthodologie des études de dangers, par exemple) et d'adopter un regard critique sur les articles sur lesquels il doit se prononcer (ici, les articles portant sur l'information et la maîtrise de l'urbanisation). Commence alors pour lui le travail essentiel de recherche d'un compromis entre diverses considérations : tout d'abord, le rapporteur doit pouvoir jouer son rôle législatif, de préférence en s'appuyant sur les suggestions des collègues de son assemblée qui ont participé aux travaux, que ce soit en commission, par des discussions dans son bureau ou dans les couloirs de l'assemblée considérée.

*« Pour faire référence à un autre texte, celui sur la ruralité, on le lit et on se dit qu'il n'y a rien dedans. Il ne répond pas aux attentes. Le projet de loi sur les risques, c'était un texte qui posait les bonnes questions et apportait des réponses. Alors après, on l'améliore, on le modifie. Mais ce n'était pas un texte vide ou un texte qui nécessitait un enrichissement considérable. Alors il y avait des questions importantes qui n'étaient pas traitées ou qui ne l'étaient pas correctement, qui ont donné lieu à des amendements. Il y avait suffisamment matière à enrichir pour se faire plaisir, pour se sentir utile. Mais c'était un texte fort, je pense, un texte lourd.<sup>13</sup>»*

Pour autant, ce travail de recherche de compromis ne se fait pas sans prendre en compte des considérations politiques, la solidarité gouvernementale avec le ministre et son cabinet, ainsi que le maintien des clivages partisans du parlement. « Amender sans s'opposer », tel pourrait être le mot d'ordre des deux rapporteurs,

12. Entretien avec Alain Venot, novembre 2004.

13. Entretien avec Alain Venot, novembre 2004.

puisque les relations entre le gouvernement et le parlement supposent en effet que chacun joue sa partie dans les limites politiques de la solidarité partisane. Ainsi, Alain Venot a-t-il pu retenir un petit nombre d'amendements proposés en commission par le groupe socialiste. La marge de manœuvre des uns et des autres est cependant étroite. Elle suppose pour le rapporteur de sélectionner avec discernement les amendements sur lesquels il va engager des négociations avec le cabinet de la ministre. Quels sont les critères de ce tri ?

Les rapporteurs, tout d'abord, s'efforcent de juger du caractère législatif des amendements qui leur sont proposés. Il convient en effet que les dispositions aient un caractère suffisamment général pour être inscrites dans la loi :

*« Il y a des trucs que vous prenez et des trucs que vous ne prenez pas. Par rapport à la logique du texte, il y a des choses pour lesquelles vous vous dites : il a sûrement raison mais ça ne relève pas de la loi ; ça, je ne vais pas le prendre parce que ça relève du texte d'application, ça rentre dans les détails, etc. Parfois, je peux être d'accord avec ce qu'ils disent, mais ce n'est pas la philosophie du texte, donc je n'en tiens pas compte et parfois on se dit : "Oui, il a raison, il faut qu'on introduise ce point dans le texte".<sup>14</sup> »*

Le caractère général des dispositions retenues ne signifie pas que le rapporteur ignore les aspects pratiques liés à la mise en œuvre. Au contraire, les difficultés concrètes rencontrées par tel ou tel parlementaire dans un cas précis, dans sa région, constituent une source très importante pour les réflexions préalables aux amendements<sup>15</sup> :

*« C'est au coup par coup, c'est une petite chose, un élu qui va dire : "Quand on a eu tel problème chez nous, il n'y avait rien de prévu, il a fallu qu'on se débrouille". Ce sont des choses comme ça. Ce sont des questions pratico-pratiques qu'on examine avec les collègues ou un maire parce qu'ils ont été confrontés au problème.<sup>16</sup> »*

Ces amendements « possibles » font ensuite l'objet d'un travail avec les services administratifs ou le conseiller technique *ad hoc* : il s'agit de vérifier la faisabilité de la disposition, son intérêt, son caractère législatif, d'anticiper les difficultés de mise en œuvre, etc. Il s'agit également de prendre en considération des aspects plus politiques, de solidarité avec le gouvernement que l'on soutient. Si le Parlement a toute latitude d'amender un texte, multiplier les amendements peut apparaître comme une défiance vis-à-vis du ministre qui soutient le projet, voire comme une critique implicite de la qualité de son travail. Dès lors, la solidarité partisane impose de réfréner ses ardeurs dans le dépôt des amendements.

*« Vous savez le rapporteur, il faut qu'il veille, tout en remplissant son rôle, à ne pas faire plus d'ombre qu'il ne faut au ministre. Il faut donc faire des choix... Je ne dis*

14. Entretien avec Yves Détraigne, décembre 2004.

15. Marc Abélès place au cœur des logiques d'action des députés (on étend ici l'analyse aux sénateurs, qui cumulent souvent un mandat local) la « double nature du représentant : législateur et mandataire de ses électeurs », ce qui lui permet de conclure que c'est bien souvent le terrain qui commande les comportements des élus, qui sont alors décrits comme des sortes de « Janus bifrons toujours au four et au moulin, écartelés entre Paris et leurs électeurs ». Voir Abélès M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 11. Ce constat rejoint celui du « double horizon des pratiques » décrit par Jacques Lagroye dans : « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », in Mabileau A. (sous la direction de), *À la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 179.

16. Entretien avec Yves Détraigne, décembre 2004.

*pas que j'aurais fait de l'ombre au ministre, ce n'est pas ce que je veux dire... Mais il y a quand même des codes [rire]. Il faut bien choisir les amendements qu'on veut faire passer, parce qu'on sait que c'est contre l'avis du gouvernement. Et puis il y a en a d'autres pour lesquels on aurait volontiers bataillé un petit peu plus. Mais on ne peut pas dix fois s'opposer au ministre. On va le faire trois ou quatre fois. Il faut faire une hiérarchie et choisir ce sur quoi on va se battre, parce que sinon ça fait désordre. Parce que la politique elle est quand même toujours là.<sup>17</sup>»*

L'écriture de l'amendement est alors un travail d'ajustement entre le rapporteur, son assistant et son interlocuteur au cabinet. Si l'on considère de plus que certains amendements ont été suggérés par les personnes ou groupes auditionnés, on voit qu'il s'agit d'une rédaction collective. Un amendement proposé par le rapporteur à la commission est ainsi le résultat d'un compromis et rarement le fruit d'une initiative ou rédaction personnelle.

*« On discute chaque amendement avec le cabinet. Si on peut les faire accepter par le ministère avant de les présenter, c'est encore mieux. On peut aussi trouver un moyen terme et faire une rédaction conjointe. Quand on arrive en commission, tout a été déjà discuté. Un certain nombre d'amendements étaient d'un commun accord avec le cabinet du ministre. Il y en avait d'autres qui ne l'étaient pas.<sup>18</sup>»*

Le travail de mise en forme des amendements ainsi décrit montre bien que les éléments de nature législative ne sont pas donnés *a priori* mais relèvent d'un travail spécifique qui mobilise des expériences, des habitudes de travail, des réseaux d'amitié et des réseaux professionnels, des orientations idéologiques, des positions partisans, etc. Pour autant, ce travail préparatoire des rapporteurs n'épuise pas la liste des amendements finalement déposés : les séances publiques constituent en effet une dernière chance pour des propositions qui auraient été écartées à tous les autres stades du processus d'élaboration de la loi. Là encore, on trouve souvent, à l'origine de ces amendements, les groupes d'intérêts. Pour le rapporteur, cela constitue une source d'incertitude quant au déroulement prévisible du débat, même si les amendements repoussés en commission ont peu de chance d'être repris et envisagés sérieusement en séance, comme le précise Alain Venot :

*« Les gens auditionnés ont souvent préparé des amendements. Beaucoup. Ils les distribuent. Il y a un certain nombre d'amendements de députés, présentés à la commission, qui n'était en fait que le copié collé des amendements présentés par tel ou tel groupe de pression, ou tel ou tel groupe intéressé à la loi. »*

**Question : une personne ou un groupe auditionné peut aussi arriver avec des amendements qui ne sont pas retenus par la commission et ensuite essayer de les faire passer par une autre voie pour que ça revienne en séance ?**

*« Bien sûr. Il y a toujours un député qui va faire revenir en séance. C'est plus difficile quand même de faire passer en séance. La bonne formule, c'est un amendement qui arrive par le biais de la commission et qui a eu l'accord de la commission. Mais il y a des amendements qui arrivent au dernier moment.<sup>19</sup>»*

17. Entretien avec Alain Venot, novembre 2004.

18. Entretien avec Alain Venot, novembre 2004.

19. Entretien avec Alain Venot, novembre 2004.

Ainsi, avant les séances publiques, voire avant les séances de commission, a eu lieu un important travail de cadrage des limites du débat, dans le choix des amendements qui seront finalement discutés. Les rapporteurs ne sont cependant pas les seuls à préparer les débats, pour en canaliser le déroulement. La ministre et son cabinet cherchent également à maîtriser le vote de la loi qu'ils ont préparée.

### La mobilisation des parlementaires et la préparation du scrutin : le travail de cadrage du cabinet

Pour Roselyne Bachelot, le processus parlementaire est une opération risquée et constitue l'épreuve de vérité de la construction qu'elle a échafaudée pour présenter un projet de loi politiquement acceptable. Avant le débat, avec l'aide de son cabinet, elle se livre à un intense travail de mobilisation et d'enrôlement des parlementaires, afin de créer un noyau dur d'alliés qui soutiendra son projet jusqu'à son vote. Ce travail suppose de repérer les parlementaires susceptibles de s'intéresser à ces questions (c'est-à-dire concernés, en raison de la géographie de leur circonscription par les questions de risques) et ceux qui sont moins directement concernés mais qui pour des raisons politiques ou d'affinités avec la ministre, acceptent de jouer ce rôle.

*« On a fait deux choses. On a rencontré beaucoup de parlementaires, en tête-à-tête ou lors de déjeuner. Et pas seulement le rapporteur. Pour leur expliquer la loi. »*

#### Question : comment on les choisit ?

*« En fonction de la géographie. Le député de Toulouse est intéressé. Le député du Nord, de Mardyck, il est intéressé par les risques technologiques. Le député du Gard est intéressé par les inondations. Rappelez-vous, on était en 2001 : Seveso-AZF. 2002 : ce sont les inondations du Gard. On avait une opinion publique et une opinion parlementaire qui étaient sensibilisées. On les a aussi choisis en fonction des amitiés de la ministre. Le but est d'avoir une phalange de cinq à dix députés ou sénateurs qui seront dans l'hémicycle, qui vous soutiendront, qui porteront vos amendements, qui voteront le texte. Vous savez, le débat parlementaire, c'est : qui est pour ? Huit mains qui se lèvent. Qui est contre ? Deux mains. L'essentiel, c'est d'avoir toujours plus de députés que l'opposition. Il nous fallait donc absolument cinq à dix, voire quinze, députés ou sénateurs qui nous seraient acquis. »*

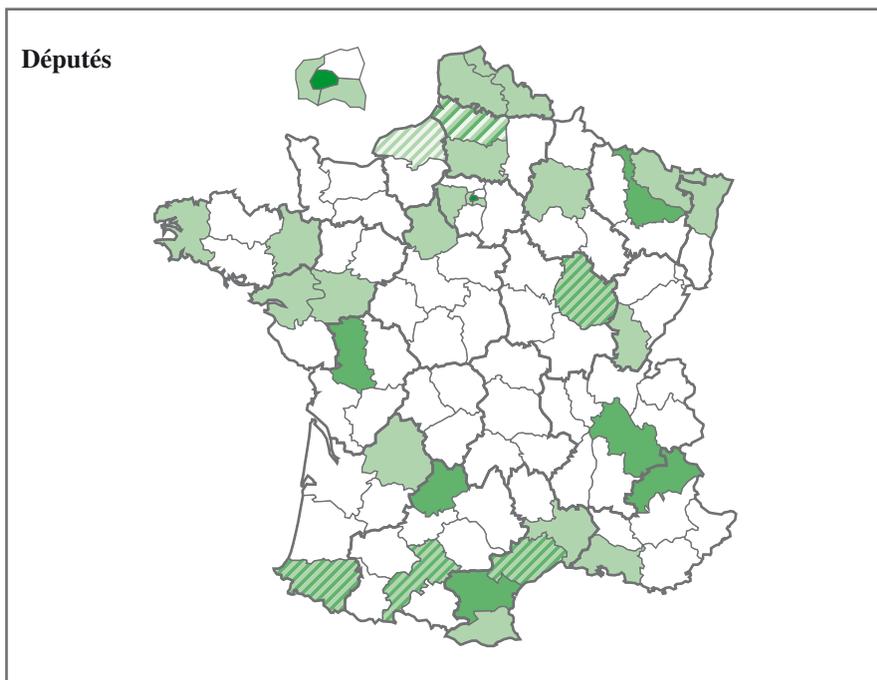
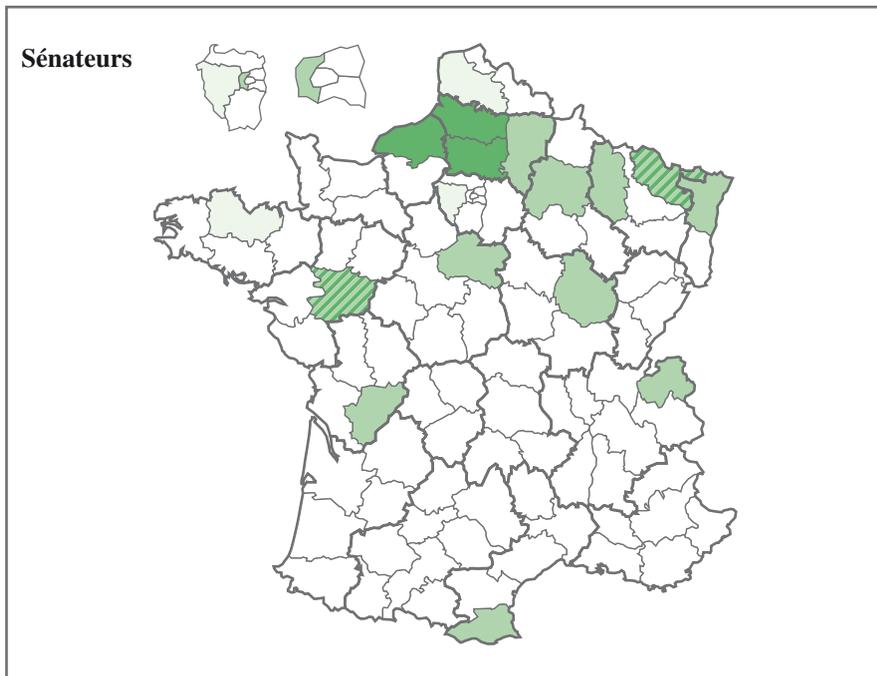
#### Question : selon un critère géographique ?

*« Selon un critère géographique et un critère d'affinité de la ministre<sup>20</sup>. »*

La représentation, sur une carte de France, des sénateurs et des députés qui sont intervenus dans le débat montre un grand nombre d'élus de l'Ouest ce qui traduit l'influence personnelle de Roselyne Bachelot, élue de Maine-et-Loire, et la réussite de sa stratégie de sensibilisation des parlementaires. Les députés et sénateurs qui ont été déjà confrontés à des inondations, ainsi que ceux de Toulouse et de ses environs sont également présents.

20. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, mars 2005.

### Appartenance politique des sénateurs et députés qui déposent des amendements ou interviennent dans la discussion générale (RT)



□ PC   □ PS   ■ UDF/UMP   ■ VERTS

À tous les parlementaires, Roselyne Bachelot et son équipe exposent que la loi est un juste équilibre entre les demandes des populations et la préservation de l'industrie, à partir d'un exemple, celui de la SNPE qui fabrique le carburant de la fusée Ariane, symbole industriel s'il en est. Le raisonnement est le suivant : il n'y avait pas de raison technique pour arrêter l'installation de la SNPE (qui a supporté l'explosion d'AZF) et pourtant, il a fallu la fermer en raison de l'hostilité des populations locales. La loi permet de prévenir et d'encadrer des situations de ce genre, donc l'industrie en a besoin.

Par ailleurs, parce qu'elle redoute l'examen du texte au Sénat, Roselyne Bachelot choisit d'y déposer son projet de loi, une « tactique politique », censée « amadouer » les sénateurs.

**Question : pourquoi avez-vous choisi, en première lecture, un passage au préalable au Sénat, alors qu'en général c'est plutôt l'inverse ?**

*« Pourquoi ? Parce qu'il y avait une partie de la loi qui mettait en cause les collectivités locales, la responsabilité des acteurs de terrain. Et puis aussi parce qu'inconsciemment je pensais que les difficultés viendraient du Sénat. Et je ne me trompais pas. Je pensais que c'était de bonne tactique politique que de le faire. »*

**C'était aussi une façon de ...**

*« De les amadouer. »*

**Question : pour leur donner de l'importance ?**

*« Voilà, c'est ça.<sup>21</sup> »*

Malgré toutes ces précautions, le groupe UMP s'y révèle peu disposé à voter le texte, notamment en raison du titre I sur les risques technologiques, inspiré du travail réalisé sous le ministère précédent.

*« C'était un texte très attendu, qui avait déjà connu une première version à l'époque de Dominique Voynet et Yves Cochet, qui a ensuite été repris par Roselyne Bachelot. Cela fait que, politiquement, le texte n'a pas toujours été très simple à faire adopter par la majorité. La majorité avait le sentiment que le ministère de l'Écologie et du Développement durable avait purement et simplement repris des idées venant de l'époque de Dominique Voynet et Yves Cochet.<sup>22</sup> »*

*« Il y a eu un accident, au Sénat, avec le groupe UMP. Le jour où il a examiné le texte, deux ou trois types gueulaient : "Attendez ! On n'émet pas un avis favorable. On est contre ce texte !" Parce qu'il y avait les sept articles du projet de loi Cochet. Du coup [il imite] : "C'est encore le ministère de l'Écologie, ce sont des gauchistes. On ne va pas voter ce texte."<sup>23</sup> »*

Dès lors, la ministre et les membres de son cabinet doivent trouver les moyens de faire pression sur les sénateurs. Pour dénouer le problème, la ministre et ses conseillers cherchent à mobiliser leurs réseaux de connaissances personnels et politiques : Roselyne Bachelot appelle ses interlocuteurs les plus virulents, organise des déjeuners, tandis que les membres de son cabinet activent leurs réseaux parmi les parlementaires :

21. Entretien avec Roselyne Bachelot, décembre 2004.

22. Entretien avec Yves Détraigne, décembre 2004.

23. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, mars 2005.

*« Pour faire passer cette loi (pour la sociologie c'est important), il a fallu que j'aille dans le bureau du président du groupe UMP du Sénat, qui est un camarade de promotion de mon père. Ils sont de la même promotion à l'ENA. Beaucoup de choses ont été arrangées suite à cet entretien avec le président du groupe et le rapporteur du groupe UMP, dont j'avais été le sous-préfet. Roselyne Bachelot a aussi appelé le président du groupe. On peut dire qu'on est passé tout juste au Sénat, parce qu'on avait mis des dispositions qui bien que mises en œuvre par un gouvernement dit libéral avaient un certain impact sur la sacro-sainte entreprise. Ce sont des choses qui ont été arrangées in extremis. Je me rappellerai toute ma vie le président du groupe UMP au Sénat dire au whip... Vous savez ce qu'est un whip ? C'est le fouet. Celui qui est chargé de rassembler les votes UMP. Il lui a dit : "Il n'y aura pas de problèmes sur cette loi, elle va passer, n'est-ce pas ?" On s'est expliqué. On s'est dit des choses. Je ne vous dis pas que je n'ai pas été d'une grande humilité, d'une grande diplomatie. Il a fallu en faire des choses pour que ça passe. »<sup>24</sup>*

À tous, ils rappellent les règles de la solidarité au sein de la majorité : ne pas soutenir cette loi, c'est s'opposer au président de la République, qui développe un discours sur l'écologie, et au gouvernement pour qui la sécurité, « pas seulement au sens policier du terme », est une priorité.

*« Ils ont fini par comprendre que ce n'était pas seulement le projet Cochet. Ils ont surtout compris que deux ans après AZF et un an après le Gard, il fallait des dispositions législatives qui montrent que le gouvernement s'occupait de sécurité, de sécurité au sens large, pas seulement la sécurité au sens policier du terme, aussi au sens catastrophe naturelle et catastrophe technologique. Donc c'est passé tout juste, mais c'est passé quand même. Mais le texte a été amendé. »<sup>25</sup>*

Cet argumentaire est repris par Roselyne Bachelot lors du discours de présentation du texte aux assemblées :

« Le président de la République a souligné, lors de la présentation de ses vœux à la nation, que le Gouvernement s'était, avec succès, attaché en 2002 à rétablir dans l'esprit des Français et dans les faits l'autorité de l'État et à mieux garantir la sécurité de nos concitoyens. Le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter est indissociable de cet esprit nouveau et représente l'un des instruments que le Gouvernement entend déployer pour mieux garantir la sécurité de nos concitoyens. [...] »

Ce projet de loi, préparé en concertation avec des parlementaires, des industriels, des organisations syndicales, la profession agricole, et grâce à un partenariat étroit avec chacun des ministres concernés, est attendu. Il marquera une avancée significative dans le registre de la prévention des risques. Il a pour objet la sécurité de nos concitoyens. En cela, il est au cœur des engagements du président de la République.<sup>26</sup> »

Outre la référence à la politique de sécurité, Roselyne Bachelot insiste, lors de ses discours aux assemblées, sur les possibilités du développement économique en germe dans la loi, renversant ainsi les critiques libérales des sénateurs. Dans cet argumentaire, la loi est présentée comme une voie efficace de l'acceptabilité de l'industrie. Informer, maîtriser l'urbanisation, c'est garantir le développement industriel.

24. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, février 2005.

25. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, février 2005.

26. Discours de Roselyne Bachelot au Sénat, 4 février 2005.

Dans toute la phase préparatoire au débat, on constate surtout un très intense travail relationnel des membres du cabinet de la ministre de l'Écologie : outre la négociation préalable des amendements présentés à la commission (voire la rédaction d'amendements pour certains parlementaires dont on veut gagner le soutien), il convient d'examiner chaque proposition, de la juger et d'entamer la négociation avec les parlementaires, pour faire retirer les plus déraisonnables, échanger un abandon contre le soutien d'une autre et faire éventuellement appel au Premier ministre pour calmer le groupe UMP ou faire des arbitrages, si nécessaire.

*« Il y a une phase dite rouge où pendant trois semaines, vous voyez les rapporteurs quotidiennement, vous négociez les amendements, déposez les amendements. On travaillait aussi beaucoup avec les administrateurs du rapporteur. Toutes les heures, on faisait un point. Ils nous renseignaient : "Attention, le député untel vous ne l'avez pas vu. Le sénateur machin, il n'est pas content. Vous devriez l'appeler". Alors je l'appelais : "Ça ne va pas, Monsieur le sénateur, on peut vous aider ?" "Non ça ne va pas, il faut assouplir la réglementation sur les silos ?" "Mais c'est pour prévenir des accidents comme celui de Blaye. Voulez-vous porter la loi, Monsieur le sénateur, ou voulez-vous être le sénateur dont le nom sera associé au démantèlement de la réglementation des silos ?" »<sup>27</sup>*

Enfin, la préparation du débat suppose d'essayer de prévoir le déroulement des débats en séances publiques et donc de s'intéresser spécifiquement à certains parlementaires, notamment le maire de Toulouse, Philippe Douste-Blazy :

*« Vous aviez aussi Douste-Blazy. C'est très important pour la sociologie de cette loi. Vous aviez Douste-Blazy qui disait que notre texte [...] »*

### **Question : il n'a jamais été là ?**

*« Si, si. On l'a rencontré avec Roselyne Bachelot ! Évidemment ! Elle ne vous a pas raconté cette histoire-là ? Douste-Blazy disait [en imitant Philippe Douste-Blazy] : "Roselyne, ton texte ne va pas assez loin. Tu devrais interdire la construction". Interdire la construction ! Vous vous rendez compte ? Douste-Blazy ! J'assume totalement [geste vers l'enregistreur], vous pouvez l'écrire : Douste-Blazy trouvait que notre texte n'était pas assez fort. Heureusement qu'on ne l'a pas dit aux sénateurs ! »<sup>28</sup>*

Ce travail de préparation ne réduit cependant pas tous les antagonismes et toutes les oppositions, notamment parce qu'il repose sur des compromis interindividuels et ne prend pas en compte les dynamiques collectives nées au sein de groupes qui n'ont pas été associés à la phase de formalisation administrative du projet de loi.

## Les divergences de vue du Sénat et de l'Assemblée nationale

Au cours de la navette parlementaire, le projet de loi Bachelot suscite au moins autant un clivage entre la majorité de droite et l'opposition de gauche, qu'une opposition entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

27. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, février 2005.

28. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, février 2005.

Le travail des rapporteurs repose sur une mobilisation des parlementaires, afin de préparer le travail en commission puis le débat général. Il suppose notamment de vulgariser le contenu du projet de loi, selon une grille de lecture acceptable par les collègues. Dans la mesure où le niveau de connaissance du domaine de la prévention des risques industriels n'était pas le même dans les deux assemblées, les deux rapporteurs ont procédé de façon assez différente. Au Sénat, la grille de lecture était clairement économique-politique. Pour Yves Détraigne, en matière de risque industriel, l'opposition se dessine entre les libéraux, favorables au développement industriel, et les « réglementaristes » qui l'entravent. Sa position tient dans une formule : « *Il ne faudrait pas que la prévention du risque technologique devienne elle-même source de risques pour notre économie et pour l'emploi*<sup>29</sup> ».

*« Parce qu'on n'est pas des techniciens (les élus, au départ, ne sont pas des techniciens), on réagit à la philosophie du texte. Mon approche a tout de suite été la suivante : mettons en place des choses réalistes, il y a des choses à faire, faisons-les, mais ne chargeons pas trop la barque des entreprises, ne les poussons pas à délocaliser. Les élus, il n'y a pas besoin de leur expliquer de long en large, ils comprennent tout de suite : soit ils sont très "encadrement", très "réglementation", très "contraintes", soit ils ont effectivement une philosophie libérale et veilleront à ce juste équilibre. C'est évidemment la philosophie de la majorité actuelle. Mon approche rejoignait celle de la majorité de la commission.*

*L'approche de la majorité au Sénat, de manière plus marquée qu'à l'Assemblée nationale, cherchait dans la mesure du possible à concilier les dispositions nouvelles, qu'il fallait introduire pour éviter que se reproduise ce qui s'était passé à Toulouse, avec la nécessité pour les entreprises de pouvoir continuer à se développer, à s'installer dans notre pays. Il ne fallait surtout pas générer la tentation de la délocalisation : "J'ai tellement de contraintes en France que je vais aller voir du côté des anciens pays de l'Est, si ce n'est pas plus simple de m'installer !" C'est l'angle d'examen du dossier que je me suis donné, suivi en cela par la majorité de la commission des affaires économiques.<sup>30</sup> »*

À l'Assemblée nationale, le contexte de présentation du projet de loi est très différent. Tout d'abord parce que de nombreux parlementaires sont intéressés à la question des risques industriels, pour avoir participé ou suivi les travaux de la commission d'enquête parlementaire constituée après AZF. Le texte s'avère donc mobilisateur pour les députés : le rapporteur, Alain Venot, note avec satisfaction la présence d'intervenants « *de bon niveau* », dont deux anciens ministres de l'Environnement, Yves Cochet et Ségolène Royal, et des parlementaires actifs et assidus, notamment le rapporteur de la commission d'enquête parlementaire, Jean-Yves Le Déaut. Dans ce contexte, les députés, quelle que soit leur affiliation partisane, s'inquiètent surtout de savoir si le projet de loi « *répond aux attentes* », c'est-à-dire s'il traduit les recommandations formulées par la commission quelques mois auparavant.

*« On constate qu'une grande partie des propositions du rapport figure dans la loi. C'était quand même une vraie satisfaction de voir qu'un certain nombre de points qu'on avait indiqués s'y trouvait. »<sup>31</sup>*

29. Sénat – première lecture. Séance du 4 mars 2003.

30. Entretien avec Yves Détraigne, décembre 2004.

31. Entretien avec Jean-Yves Le Déaut, juin 2005.

Dès lors, à l'Assemblée, on se trouve en présence d'un texte dont la « mise en politique » suppose la prise en charge du problème par des instances politiques et ne conduit pas à une transformation du problème en un enjeu partisan, sans doute en raison du travail de la commission d'enquête parlementaire, qui a déjà permis le débat sur cet aspect du problème. Sur ce point, la réception du texte par les députés s'apparente à la situation décrite par Yannick Barthe à propos des débats parlementaires consacrés aux stockages de déchets radioactifs, avant la promulgation de la loi expérimentale du 30 décembre 1991 : « La “mise en politique” doit donc être comprise essentiellement comme l'entrée du problème dans un espace par définition politique – l'arène parlementaire – sans pour autant que cela se traduise par son inscription dans la logique compétitive de cet espace. En d'autres termes, nous sommes en face d'une forme particulière de politisation qui s'accompagne d'une opération de qualification du “politique” entendue comme un “sens des responsabilités” qui commande de dépasser les clivages partisans. Les débats parlementaires sont aussi l'occasion de valoriser une image de l'homme politique, celle d'un acteur capable de faire prévaloir l'intérêt général sur le calcul “politicien”, la responsabilité à l'égard des générations futures sur les arrangements à courte vue, la morale sur l'inconséquence<sup>32</sup> ». Ainsi, pour le rapporteur de l'Assemblée nationale, Alain Venot, l'enjeu ne se traduit pas en divergences politico-économiques entre libéraux et réglementaristes (« *il faut avoir conscience qu'on fait la loi et que la loi n'est pas simplement faite de politique politicienne ; elle est surtout faite pour améliorer la vie de nos concitoyens* »), mais renvoie au nécessaire équilibre entre des intérêts contraires.

*« C'est le clivage dont je vous parlais tout à l'heure : dans les régions directement concernées, certains voient l'industrie, les établissements à risque, sous l'aspect du danger qu'ils représentent et d'autres, élus locaux, salariés de ces entreprises, les voient d'abord comme un gagne-pain. Je pense que le Sénat a privilégié cette approche-là. Pas pour faire plaisir au MEDEF, mais sans doute pour prendre en compte le poids économique de ces entreprises sur les territoires locaux. C'est comme ça que je l'ai interprété : éviter les délocalisations, que les entreprises ferment, qu'elles aillent s'installer ailleurs, dans d'autres pays. C'était le discours. À l'Assemblée, nous avons davantage parié sur un esprit de responsabilité des entrepreneurs. »<sup>33</sup>*

Dès lors, le député-rapporteur conçoit son intervention comme devant permettre l'établissement d'un cadre juridique adapté à l'émergence d'arbitrages et de compromis locaux. Les « besoins » ou « attentes » de la population, y compris dans ce qu'ils ont de contradictoire ou provisoire, doivent être entendus par ses représentants.

*« Je suis assez régulièrement invité à des colloques ou à des conférences sur ce sujet et selon les interlocuteurs, y compris les élus locaux, on a des positions qui sont très contrastées, entre ceux qui trouvent que la loi n'est pas allée assez loin dans les obligations des entreprises et ceux qui trouvent qu'elle est allée trop loin. Et parmi ceux qui trouvent qu'elle est allée trop loin, il n'y a pas que les représentants du patronat. Il y a aussi des élus locaux, toutes tendances politiques confondues. J'ai des exemples de débat dans le Nord où les élus locaux ou même les représentants*

32. Barthe Y., *Le pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*, op. cit., p. 335-336.

33. Entretien avec Alain Venot, novembre 2004.

*des habitants qui travaillaient dans ces entreprises Seveso disaient : "C'est notre outil de travail, on habite près de notre usine, on n'a pas envie de déménager". Il y a presque un débat de société : l'équilibre entre la sécurité, la sécurité des personnes, l'environnement et le développement économique.<sup>34</sup>»*

Comme leur rapporteur, les députés de la majorité UMP soutiennent le projet défendu par le gouvernement. Les interventions, en commission puis en séance publique, soulignent en particulier le caractère innovant et volontariste du projet de loi, la pertinence et la justesse des réponses apportées aux attentes suscitées par la catastrophe d'AZF (en matière d'information, de transparence et de participation des citoyens notamment), ainsi que les efforts entrepris pour responsabiliser les industriels et renforcer la protection des salariés et riverains des sites à risque<sup>35</sup>. À l'occasion des travaux en commission et des débats, les députés UMP ont d'ailleurs tendance à rejeter l'approche libérale des sénateurs pour défendre la conception plus réglementariste du rapporteur Alain Venot, fondée sur la recherche d'un compromis entre l'approche économique et l'approche environnementale.

Les différences d'approche entre les deux assemblées relèvent également d'une concurrence latente entre les deux chambres, que chaque projet de loi réactive, et qui permet d'affirmer une identité propre<sup>36</sup>.

*« Il y a une approche un petit peu différente entre un député et un sénateur, d'une manière générale. Quand il se passe quelque chose, vous avez une attente sociale de la population. La population ne rentre pas dans les détails : "C'est inadmissible ! Vous vous rendez compte ? Il y avait des gens qui habitaient à quelques centaines de mètres de l'entreprise alors que ça pouvait exploser". Dans ces conditions, le député, qui est élu par toute la population, a besoin de montrer qu'il répond aux préoccupations : "On a pris des mesures". Au Sénat, on regarde tout ça avec plus de recul. Les sénateurs ne sont pas tant des élus politiques que des représentants d'élus locaux qui ont des responsabilités, qui savent très bien comment ça se passe dans la réalité.<sup>37</sup>»*

Dès lors, il n'est pas étonnant que le débat se déploie selon deux logiques très différentes : pour les sénateurs de la majorité, il s'agit avant tout d'un texte « Vert », dangereux pour l'économie du pays, alors qu'à l'Assemblée nationale, on salue un texte équilibré, conforme aux orientations fixées par le gouvernement en matière de sécurité et d'écologie et fidèle à des nombreuses conclusions de la mission d'enquête parlementaire. Cette opposition fondamentale entre sénateurs et députés de la majorité est une caractéristique essentielle du parcours de la loi Bachelot au Parlement. Elle structure les échanges entre les deux assemblées et concerne la plupart des articles du texte, jusqu'à la commission mixte paritaire<sup>38</sup>.

34. Entretien avec Alain Venot, novembre 2004.

35. Voir en particulier le compte rendu intégral de la troisième séance du 4 mars 2003, *Journal officiel Assemblée nationale*, mars 2003.

36. Voir Grangé J., « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, volume 34, n° 4/5, 1984, p. 955-987.

37. Entretien avec Yves Détraigne, décembre 2004.

38. Yves Détraigne note ainsi : « *Le côté amusant, enfin amusant, c'est assez exceptionnel, c'est assez rare : en commission mixte paritaire, on a voté sur une disposition alors qu'en général on y arrive par consensus, on trouve le compromis. Mais il y a eu une disposition sur laquelle on a voté au sein de la commission mixte paritaire. Ce qui est rarissime.* » (Entretien, décembre 2004).

## L'apport rédactionnel de la navette parlementaire

En se plaçant sur le terrain parlementaire, la fabrique de la loi se politise au sens où les projets de réforme qu'elle définit sont qualifiés politiquement, c'est-à-dire appréhendés à l'aune des effets politiques qu'ils sont supposés produire. Le rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale confirme ainsi que, même sur ce texte pourtant très technique, il y a toujours de la place pour des choix politiques de nature différente :

*« Il y a un gros travail, sur le fond du texte et sur la forme, à la virgule près, au mot près. C'est un énorme travail, surtout sur une loi comme celle-là qui est en fait éminemment technique. Il y a aussi des arbitrages politiques, cet équilibre dont je vous parlais entre l'environnement, la sécurité des personnes, le développement économique. Qu'est-ce qu'on privilégie ? Ça, c'est politique. Selon les sensibilités des uns et des autres, on peut choisir le tout économique (la machine passe), le tout environnement (halte au progrès), ou l'équilibre et le moyen terme. C'est un choix politique.<sup>39</sup> »*

Les parties du texte consacrées au CLIC et au PPRT ne connaissent pas tout à fait le même sort au cours du débat parlementaire : si le dispositif CLIC n'est globalement pas contesté, certaines dispositions susceptibles d'influer sur son fonctionnement font l'objet de discussions importantes et alimentent un conflit permanent entre les deux assemblées. En revanche, les dispositions relatives au PPRT sont beaucoup moins controversées et ne focalisent pas particulièrement les oppositions entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Les débats consacrés au PPRT renvoient davantage au clivage partisan droite/gauche, autour des questions de responsabilité et de prise en charge (financière) du risque.

### Un volet « risques technologiques » peu modifié dans ses grands principes

Il importe tout d'abord d'examiner le sort parlementaire des dispositions du texte de loi préparé par le gouvernement. S'agissant du premier chapitre, le renforcement des mesures d'information des populations est contenu dans deux articles : le premier porte sur l'obligation d'organiser une réunion publique lors de la procédure d'autorisation de toute nouvelle installation de type Seveso ; le second instaure les CLIC.

#### La réunion publique victime des assauts de la majorité sénatoriale, mais sauvée par les députés

À l'origine de l'article 1, on trouve une recommandation du rapport de la commission d'enquête parlementaire<sup>40</sup>. Dans le long et minutieux travail de recherche

39. Entretien avec Alain Venot, novembre 2004.

40. Proposition n° 54 (transformer le fonctionnement des enquêtes publiques), déclinée de la façon suivante : « Il est indispensable qu'il soit fait obligation aux commissaires enquêteurs d'organiser une réunion publique et contradictoire ». Voir le rapport de Loos F. et Le Déaut J.-Y., *op. cit.*, p. 92.

de nouvelles idées pour faire naître un nouveau projet de loi, différent de celui d'Yves Cochet, cette proposition rencontre l'adhésion du conseiller technique du cabinet Bachelot, qui la juge utile, bien que de portée mineure, en s'appuyant sur son expérience antérieure de chef de service régional de l'environnement industriel, en DRIRE.

*« C'est une conviction personnelle, tirée de mon expérience de terrain, qui consiste à dire qu'une enquête publique, contrairement à ce qu'on pense, ce n'est pas si démocratique que ça. Il y a un gros dossier, très volumineux, qui existe en mairie, qui est assez technique en général. Je doute qu'il y ait grand monde qui puisse réellement le comprendre, même s'il y a des résumés non techniques. Il faut vraiment avoir beaucoup de temps et avoir beaucoup d'envie pour regarder un dossier d'enquête publique. Même moi qui connais un petit peu la technique maintenant, je ne crois pas que j'aurais le courage d'aller en mairie, pour consulter pendant une après-midi ce genre de dossier. Notre idée était que pour les installations les plus importantes (je pense que ça a été limité aux Seveso), il fallait renforcer l'enquête d'une réunion publique obligatoire, dans laquelle on pourrait, avec des mots compréhensibles par les gens qui écoutent, expliquer le projet. C'était l'idée que, pour des gens normaux, le dossier ne suffisait pas à expliquer le projet et à faire réellement de la concertation. Mais les sénateurs n'étaient pas pour, effectivement. <sup>41</sup> »*

Dès la première séance de discussion du projet de loi, alors qu'on en est encore à la discussion générale, la mobilisation des sénateurs est forte contre l'article qui instaure la réunion publique. Le sénateur Henri Revol, de l'UMP, ouvre les hostilités en décrivant les « bandes de hooligans » susceptibles de perturber les discussions.

*« Un autre point m'interpelle, et je me fonde sur une longue expérience d'élu local ayant souvent été confronté aux enquêtes d'utilité publique : c'est l'obligation prévue par le projet de loi d'organiser une réunion publique lorsqu'il s'agit d'un projet d'installation Seveso "seuil haut". L'intention est louable, mais sa concrétisation me paraît hasardeuse. [...] J'ai plusieurs exemples récents de réunions publiques organisées dans le cadre d'une enquête, dans l'espoir d'apporter un "plus" au débat démocratique, qui ont tourné au désastre. Ainsi, dans une salle de 400 personnes, le nombre d'habitants du secteur concerné a été estimé à une petite centaine. S'y ajoutaient 300 personnes tout à fait étrangères aux environs immédiats de l'installation, mobilisées par des associations, organisées en véritables bandes de hooligans, empêchant les promoteurs du projet de s'exprimer, face à un commissaire enquêteur âgé et totalement dépassé qui ne pouvait conduire la discussion, le tout donnant lieu à un débat impossible qui s'est terminé dans la confusion la plus totale. Personnellement, il me semble donc plus judicieux de ne pas rendre obligatoire l'organisation de ce type de réunion, rien n'interdisant d'organiser une telle réunion si les acteurs locaux la jugent utile et possible. <sup>42</sup> »*

Cette prise de position remporte l'adhésion des sénateurs de la majorité, qui proposent dès lors un amendement visant à supprimer l'article incriminé<sup>43</sup>. Selon Paul Girod (UMP), qui justifie l'amendement, « l'installation de ce genre

41. Entretien cabinet de Roselyne Bachelot, janvier 2005.

42. Intervention d'Henri Revol, séance du 4 février 2003.

43. L'amendement n° 65 rectifié, présenté par MM. Leroy, César, Flandre, Girod, Guené, Hérisson, Lardeux, Lecerf, Legendre, Revol, Richert, Vial et Braye, est ainsi libellé : « Supprimer cet article ». Débat du Sénat, séance du 5 février 2003.

d'entreprise suscite souvent des débats passionnés et, si la réunion est obligatoire, elle peut aboutir à des mises en cause intentionnelles, à des procès d'intention, à des exploitations de tout ordre.» C'est bien la crainte d'un débordement, de la foule<sup>44</sup>, qui est à la source de l'opposition des sénateurs, une inquiétude qui s'explique sans doute en partie par le contexte, celui du débat public sur le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, dans le Grand Ouest, qui a donné lieu à plusieurs réunions plutôt houleuses.

*« En même temps que l'examen de la loi, il y avait un débat public sur un aéroport. Ce débat a terminé en foire d'empoigne. C'est terrible parce que ce qu'on a retenu des images, ou des photos, ce sont les opposants au projet. On les voyait hurler dans la salle. C'est le problème de ces réunions publiques, ce sont en général les opposants qui viennent. Les industriels avaient peur de ça : "On n'aura que les opposants et tout le monde en déduira que personne ne veut du projet". Comme ça leur faisait peur, ils sont intervenus auprès des parlementaires. »<sup>45</sup>*

Ainsi, un élément conjoncturel, bien relayé par certains groupes d'intérêt industriels trouve un écho large au sein de l'assemblée sénatoriale. Pour ses membres, dont beaucoup ont des responsabilités locales, il n'est pas imaginable de se trouver personnellement, ou de mettre des collègues, dans des situations difficiles, où l'autorité des élus peut être mise en cause. Ce dont témoigne Yves Détraigne, qui assume pleinement le rejet de cette disposition :

*« À titre personnel, j'ai été très vite méfiant par rapport à cette idée de la réunion publique systématique parce que j'en ai l'expérience. Je suis président du syndicat départemental du traitement des déchets dans la Marne, sur les usines d'incinération. J'en ai fait des réunions publiques et heureusement que j'y suis allé ! Parce que si j'avais laissé les techniciens tout seuls, ça ne se serait pas passé de la même manière. Il faut un relais politique dans ces affaires-là. J'ai aussi une expérience dans la Marne, de réunions organisées avec bonne volonté par des commissaires enquêteurs, sur des projets de porcherie par exemple. J'ai assisté à plusieurs de ces réunions et ça partait dans tous les sens. Même chose pour le troisième aéroport dans la Marne et les réunions de la commission nationale du débat public. Ce que je peux vous dire, c'est que ces réunions servent d'abord de porte-voix, de caisse de résonance aux opposants de tous poils, qu'ils connaissent ou qu'ils ne connaissent pas le dossier. Ils viennent, ils monopolisent la parole et démolissent votre réunion. Si vous avez en face quelqu'un qui maîtrise parfaitement le dossier, ça va. Mais si vous avez un commissaire enquêteur qui a trois autres enquêtes en cours sur des sujets différents, il ne s'en sort pas. J'avoue, j'assume totalement la paternité des réticences du Sénat sur la systématisme de la réunion publique. »<sup>46</sup>*

Un autre argument mobilisé par les sénateurs pour contrer le projet du gouvernement consiste à pointer le fait que l'organisation d'une telle réunion publique peut

44. Les discours des sénateurs font inmanquablement penser aux représentations de la foule comme une masse incontrôlable, telles qu'elles émergent au XIX<sup>e</sup> siècle, par exemple sous la plume de Gustave Le Bon, *Psychologie des foules*, Paris, PUF, 2006 (1<sup>re</sup> édition 1895). Ce dernier soutient par exemple que le meneur qui agit en corrélation avec la montée de la foule devient de plus en plus influent au point de remplacer, progressivement, les pouvoirs publics à mesure que ces derniers se laissent discuter et affaiblir. Pour une lecture contemporaine de ces questions, voir : Reynié D., *Le Triomphe de l'opinion*, Paris, Odile Jacob, 1998, ainsi que la note de lecture de Thiec Y. et Tréanton J.-R., « La foule comme objet de « science » », *Revue française de sociologie*, volume 24, n° 1, 1983, p. 119-136.

45. Entretien DPPR, 18 novembre 2004.

46. Entretien avec Yves Détraigne, décembre 2004.

renforcer les craintes et la méfiance des populations vis-à-vis de l'installation et s'avérer, finalement, contre-productive :

*« J'ai le sentiment que l'on peut affoler inutilement la population en rendant obligatoire la réunion publique pour les établissements Seveso. Parce qu'on sous-entend que compte tenu du danger, l'enquête publique ne suffit pas, qu'il faut davantage informer la population. Ça peut être une manière d'affoler la population. Je sais que le dialogue avec une salle n'est pas facile. Surtout lorsque le commissaire enquêteur ne maîtrise pas assez. »<sup>47</sup>*

Cette vision du monde social met en scène des populations riveraines susceptibles d'être affolées par l'information sur les risques et de déborder, par leur nombre, leur organisation et leur vindicte, des élus représentant la sagesse et le sens de l'intérêt général, notamment économique, du pays. Dans la présentation de cette opposition entre élus et populations, on remarque que l'État est absent, représenté seulement par la figure du technicien, incapable, sans le relais politique, de faire accepter la réalisation du projet. Ce qu'au cabinet de Roselyne Bachelot, on traduit ultimement par un désabusé :

*« Les sénateurs ont fait une fixation sur la réunion publique. Parce qu'ils sont très réacs sur ces sujets et qu'ils pensaient qu'en rendant obligatoire la réunion publique, on ouvrirait une tribune aux méchants écologistes. »<sup>48</sup>*

Dans ces circonstances, et alors que le débat sur les articles vient à peine de commencer, c'est le travail du rapporteur qui permet d'engager la recherche d'un compromis. Yves Détraigne suggère que le commissaire enquêteur puisse simplement « recueillir l'avis du comité local d'information et de concertation », ce qui permet de faire circuler localement l'information, mais dans un cadre beaucoup plus restreint et plus facilement contrôlable. Roselyne Bachelot, tout en minimisant la portée de l'article, se montre néanmoins ferme sur son contenu<sup>49</sup> et s'efforce, par un sous-amendement à l'amendement du rapporteur, de rétablir un peu de l'idée initiale de son article : ainsi demande-t-elle que le commissaire enquêteur « doive » et non « puisse » consulter le CLIC. Cette proposition est refusée. Comme le commente joyeusement le sénateur communiste Robert Bret : « Cela commence bien ! ».

Rétrospectivement, un conseiller du cabinet de Roselyne Bachelot explique que cette première passe d'armes comporte des enjeux essentiellement symboliques.

*« Ce n'était pas un article majeur [il insiste]. Mais c'était l'article 1. C'était donc un vrai problème, parce que symboliquement, supprimer le premier article d'une loi, ce n'était pas un très bon signe que la majorité donnait sur sa volonté d'approfondir le débat public et d'améliorer la protection des personnes autour des usines à risque. Ça aurait été moins gênant si ça avait été l'article 18. Car en réalité, la portée de cet article existe, mais elle n'est pas non plus complètement législative. On aurait très bien pu se contenter de donner une instruction aux enquêteurs publics d'organiser ces réunions, ou aux DRIRE de susciter ces réunions. Cela aurait eu quasiment le même effet, je crois. Ce n'était donc pas une question de vie ou de mort. Mais*

47. Entretien avec Yves Détraigne, décembre 2004.

48. Entretien au cabinet de Roselyne Bachelot, janvier 2005.

49. « Il s'agit, je le rappelle, d'installations de type Seveso "seuils hauts" et, dans le texte que nous examinons, la conscience du risque est un élément de sécurité tout à fait important. » Roselyne Bachelot, Sénat, séance du 5 février 2003.

*politiquement, ça la foutait vraiment très mal. C'est la raison pour laquelle on a eu des affrontements terribles [sur un ton ironique] au Sénat, puis à l'Assemblée.<sup>50</sup>»*

En deuxième lecture, les points de vue sont argumentés de façon beaucoup plus rapide dans la mesure où les interventions sont beaucoup moins nombreuses et consistent uniquement à rappeler les positions des uns et des autres, puis à confirmer les décisions prises en première lecture : le Sénat supprime donc à nouveau l'article que l'Assemblée nationale a préalablement rétabli, sans que l'on constate de modification majeure des conceptions des uns et des autres. Il sera à nouveau réintroduit par les députés<sup>51</sup> et c'est donc le travail de la commission mixte paritaire qui permet d'aboutir à la rédaction finale, proche des positions exprimées au Sénat (voir encadré 11).

### Encadré 11 : l'article réunion publique dans la loi du 30 juillet 2003

Le quatrième alinéa de l'article L. 123-9 du Code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque l'enquête publique porte sur une demande d'autorisation concernant une installation figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8, cette réunion est obligatoire à la demande du maire de la commune sur le territoire de laquelle sera sise l'installation ou du président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme ou de développement économique dont le périmètre comprend le territoire de la commune sur lequel sera sise l'installation. »

### Le CLIC : un article sensiblement remanié par l'Assemblée nationale

Contrairement à la réunion publique, la création des CLIC donne lieu à un débat rapide et apaisé au Sénat : le dispositif n'est pas contesté, surtout parce qu'il apparaît comme un espace de dialogue entre représentants, opposé à celui de la réunion publique. À l'Assemblée nationale, si tous les députés sont favorables au CLIC, les discussions portent sur les moyens d'enrichir la disposition. Ceux qui souhaitent amender le texte peuvent là encore s'appuyer sur le travail de la commission d'enquête parlementaire. L'unanimité de ses conclusions permet en effet de s'affranchir partiellement et ponctuellement des clivages partisans et d'engager des négociations en commission.

Dans ce cadre particulier, deux amendements sont votés. Tout d'abord, à l'initiative de Jean-Yves Le Déaut (PS) et suite à un accord obtenu de haute lutte en commission, les députés dotent à nouveau les CLIC de capacités d'expertise : « Le comité peut diligenter des tierces expertises sur des sujets nécessitant le recoupement de plusieurs avis ». Il s'agit là d'une intervention décisive de l'Assemblée, que le rapporteur

50. Entretien au cabinet de Roselyne Bachelot, janvier 2005.

51. À l'Assemblée nationale, la discussion sur la réunion publique emprunte des voies toutes différentes, à cause du précédent de la commission d'enquête notamment. Ainsi, le rétablissement de l'article 1, une proposition du rapport Loos F. et Le Déaut J.-Y., est une évidence pour tous les groupes, de la majorité et de l'opposition.

UMP, Alain Venot, soutient en séance alors qu'il s'agit d'un amendement déposé par l'opposition. Devant l'unanimité parlementaire, Roselyne Bachelot ne peut que regretter le « manque de recul » de cette décision, concernant notamment la façon dont les CLIC pourront mandater ces tierces-expertises, ainsi que le type d'expertise demandé. Les députés se mettent également d'accord sur l'amendement 192 modifié, selon lequel « le comité local est tenu informé de tout événement touchant à la sécurité des installations [...] ». Là encore, cet ajout est défendu par des députés de tous les groupes et repose sur une proposition de la commission d'enquête parlementaire. Pour ces deux modifications, on doit noter le poids dans la discussion de la référence aux CLI du nucléaire, dont certains députés ont une expérience concrète et qu'ils présentent comme une instance efficace en matière d'information.

Au final, le chapitre information présenté par le gouvernement n'est modifié qu'à la marge. Le dispositif CLIC est renforcé par l'action des députés et seule l'obligation d'organiser une réunion publique est restreinte par le Sénat.

### **Le PPRT : une disposition plutôt consensuelle dans son principe, discutée aux marges**

Le sort réservé au chapitre maîtrise de l'urbanisation est assez comparable à celui de l'article CLIC. À l'Assemblée comme au Sénat, la mise en place des PPRT rencontre en effet une approbation unanime quant à ses principes. En revanche, de nombreux débats concernent le « degré d'applicabilité des mesures préconisées<sup>52</sup> ». Sénateurs et députés, quelle que soit leur appartenance partisane, relèvent les limites de la proposition qui leur est faite : ils doutent de la possibilité de conclure localement des conventions tripartites qui reposent sur la bonne volonté des parties prenantes. Ils s'inquiètent pour le financement des dispositifs proposés. Que fera-t-on si l'un des partenaires locaux refuse de s'engager dans une convention ? Comment financera-t-on les mesures si l'une des parties n'honore pas ses engagements (voire organise son insolvabilité) ? À cet égard, la proposition de la ministre de mettre en place une phase « d'expérimentation » de deux ans au terme de laquelle elle envisagera, le cas échéant, une série de « mesures-balais » pour résoudre les problèmes qui subsisteraient, laisse plus d'un parlementaire perplexe. Mais s'ils n'hésitent pas à dénoncer la faiblesse de l'arbitrage interministériel qui leur est présenté, les parlementaires savent reconnaître la force des contraintes budgétaires qui s'imposent au ministère de l'Écologie et finissent par se couler dans le cadre qui leur est proposé par Roselyne Bachelot. En témoigne cet échange<sup>53</sup>, aigre-doux, entre la ministre et son prédécesseur, Yves Cochet, relayé dans un deuxième temps par Jean-Yves Le Déaut :

La ministre de l'Écologie et du Développement durable – « Monsieur Cochet, pour reprendre le début de notre discussion, je n'aurai pas la cruauté de rappeler que sur la question du délaissement, les arbitrages intervenus au cours des réunions interministérielles ne vous avaient pas été favorables, et que le présent gouvernement satisfait aujourd'hui une préoccupation que vos amis n'avaient pas acceptée... N'ai-je pas raison, Monsieur Cochet ? »

52. Intervention de la sénatrice Évelyne Didier du groupe communiste, républicain et citoyen. Deuxième lecture, séance du 15 mai 2003.

53. Assemblée nationale. Première lecture, séance du 6 mars 2003.

Jacques Pélessard – Silence éloquent ! [...]

Jean-Yves Le Déaut – « En rappelant que nous n'avions pas obtenu le financement nécessaire pour la disposition que nous proposons, vous portez, madame la ministre, le fer où cela fait mal. Mais c'est vrai, et nous l'avions dit. Nous sommes donc aujourd'hui en quelque sorte "vierges", ce qui nous autorise à dénoncer le flou artistique qui entoure cette partie du texte. Si, à l'époque, les membres de la commission d'enquête s'étaient comportés comme des bœufs, c'est-à-dire qu'ils n'avaient pas reconnu que l'absence de financement constituait le point faible du dispositif mis en place, ils ne pourraient plus parler aujourd'hui. Mais nous l'avons dit et nous avons même demandé au ministre des Finances, lors de son audition devant la commission, quel avait été son arbitrage. Aujourd'hui, vous n'avez pas plus d'arbitrage. Et là est le problème. Sous couvert d'expérimentation, et dans l'attente du bilan qui sera fait dans dix-huit mois, on ne sait pas qui va financer, on est dans le flou artistique. »

La ministre de l'Écologie et du Développement durable – « Pardonnez-moi, monsieur Le Déaut, mais le principe d'un financement tripartite est un arbitrage, et l'État a pris un engagement. »

Jean-Yves Le Déaut – « Si les parties ne parviennent pas à un accord, nous rencontrerons des difficultés. D'ailleurs, ce sera sans doute le cas et, sans vouloir mettre à mal la majorité, je vois certains de ses membres qui m'approuvent. »

La ministre de l'Écologie et du Développement durable – « Ne parlez pas à leur place ! »

Les PPRT suscitent néanmoins l'adhésion des deux chambres. Cela ne signifie pourtant pas que le chapitre maîtrise de l'urbanisation n'est pas débattu, ni modifié. Une partie des discussions reflète par exemple l'opposition classique droite/gauche concernant l'implication des industriels dans les mesures de financement. Les débats témoignent également des divergences de vue qui subsistent entre l'Assemblée nationale et le Sénat, comme pour le chapitre information.

En première lecture au Sénat, parmi les premiers amendements proposés et votés, on note l'introduction d'une proposition offrant la possibilité aux collectivités locales d'avoir recours à un établissement public foncier<sup>54</sup> pour le financement des mesures d'urbanisme (voir encadré 12). Par cette disposition, les sénateurs font part de leur souci de protéger les finances des collectivités locales en leur donnant la possibilité de mutualiser les coûts. En effet, lors de la mise en œuvre des PPRT, les collectivités devront acquérir des biens immobiliers à usages limités, puisque situés dans une zone de danger. Or, rien n'indique que ces collectivités locales disposent des ressources financières suffisantes pour faire face aux besoins. Dès lors, la mise en place d'un établissement public foncier permet de « ne pas décevoir les attentes faute de moyens financiers », selon l'expression du rapporteur du Sénat Yves Détraigne. Cependant, cette disposition s'apparente davantage à une piste de réflexion pour les collectivités locales qu'à une mesure contraignante, comme l'indique l'utilisation du verbe « pouvoir », qui laisse ouvertes toutes les hypothèses.

54. Outils au service des collectivités publiques, les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont compétents pour réaliser pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement. Ils peuvent acquérir les biens par voie amiable ou par voie d'expropriation dans le cadre des déclarations d'utilité publique. Ils peuvent aussi exercer par délégation les droits de préemption définis par le Code de l'urbanisme : droit de préemption urbain, droit de préemption en zone d'aménagement différé (ZAD), ainsi que le droit de préemption sur les espaces naturels sensibles. Ils peuvent disposer d'une ressource fiscale propre : la taxe spéciale d'équipement.

## Encadré 12 : amendement du Sénat pour la création d'un EPFL

Compléter *in fine* le II du texte proposé par cet article pour l'article L. 515-16 du Code de l'environnement par une phrase ainsi rédigée : « La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut, par convention passée avec un établissement public, lui confier le soin de réaliser l'acquisition des biens faisant l'objet du délaissement. »

Au-delà de l'ouverture de possibilités de financement nouvelles, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, les interventions des parlementaires (principalement de l'opposition même si les intervenants de la majorité semblent regarder parfois avec bienveillance ces initiatives<sup>55</sup>), tentent également de modifier le compromis obtenu en réunion interministérielle par Roselyne Bachelot, selon deux pistes principales : rendre obligatoire la signature de la convention tripartite, ou fixer, en l'absence de signature, les conditions du financement entre les parties prenantes. C'est à l'Assemblée nationale que le débat sur les moyens de contraindre les acteurs locaux à signer des conventions est le plus animé. Les députés, par la voix de leur rapporteur, tentent de manier à la fois la carotte et le bâton. Ils contestent les formulations trop ouvertes (en remplaçant par exemple « peuvent conclure » par « concluent » à propos des conventions<sup>56</sup>), interdisent que le droit de délaissement soit instauré avant la signature de la convention<sup>57</sup> (ce qui permet de protéger les collectivités locales des revendications de propriétaires qui voudraient faire appel à ce droit en l'absence de convention), et enfin, proposent que l'État et les collectivités territoriales puissent participer au financement des mesures de réduction des risques à la source (mise en place de dispositifs internes de sécurité) lorsque le coût de cette intervention est moindre que celui des mesures d'expropriation et de délaissement<sup>58</sup>.

55. Ainsi le sénateur Éric Doligé (UMP) peut-il commencer une intervention en disant : « Je ne voterai pas, bien entendu, l'amendement n° 119, mais le sujet est extrêmement complexe », ce qui montre l'intérêt qu'il porte à l'amendement suivant (présenté les membres du groupe communiste républicain et citoyen) qui fixe les contributions des acteurs locaux en l'absence de convention : « Compléter le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 515-9 du Code de l'environnement par une phrase ainsi rédigée : « À défaut de convention, les contributions respectives s'établissent à hauteur de 50 % pour les exploitants à l'origine du risque, 25 % pour l'État et 25 % pour la région. »

56. Amendement n° 61 présenté par Alain Venot.

57. Amendement n° 62, présenté par Alain Venot : « Compléter le I du texte proposé pour l'article L. 515-19 du Code de l'environnement par une phrase ainsi rédigée : « Avant la conclusion de cette convention, le droit de délaissement mentionné au II du même article ne peut être instauré et l'utilité publique mentionnée au premier alinéa du III du même article ne peut être déclarée que si la gravité des risques potentiels rend nécessaire la prise de possession immédiate selon la procédure mentionnée au deuxième alinéa de ce III. »

58. Amendement n° 63 d'Alain Venot et François-Michel Gonnot : « Compléter le I du texte proposé pour l'article L. 515-19 du Code de l'environnement par un alinéa ainsi rédigé : « Sans préjudice des obligations mises à la charge de l'exploitant par le préfet en application des articles L. 512-1 à L. 512-5 et de l'article L. 512-7, ces conventions peuvent permettre à l'État, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de participer au financement par l'exploitant de mesures supplémentaires de prévention des risques permettant de réduire les secteurs mentionnés aux II et III de l'article L. 515-16 lorsque cette participation financière est inférieure aux coûts qu'ils supporteraient en raison de la mise en œuvre des mesures prévues à ces II et III. »

L'autre grande orientation des débats sur la maîtrise de l'urbanisation concerne l'utilisation des terrains après l'application des mesures de préemption, expropriation ou délaissement. Le projet de loi propose en effet la possibilité de les céder aux industriels à prix coûtants. Si les parlementaires des deux chambres sont favorables à cette disposition, l'Assemblée nationale voudrait que soient inscrites dans la loi des mesures restrictives quant à l'utilisation qui peut en être faite. La crainte des députés est que s'installent, dans les zones ainsi libérées, des installations industrielles nouvelles, éventuellement susceptibles d'étendre les zones et secteurs de protection. Ils anticipent ainsi ce qui pourrait être un détournement des mesures de maîtrise de l'urbanisation. Au Sénat, en revanche, on souhaite profiter de cette mesure pour ouvrir de nouvelles possibilités de développement aux industriels, par exemple en permettant l'installation de bureaux dans les bâtiments délaissés. Encore une fois, l'opposition entre les deux chambres concerne le développement industriel : le Sénat, plus « libéral », juge que l'Assemblée nationale est inutilement « réglementariste » alors que l'Assemblée considère les sénateurs comme insuffisamment soucieux de la protection des populations. Dès lors, la navette offre le spectacle de dépôts d'amendements sur les amendements déposés dans la chambre précédente. L'Assemblée souhaite par exemple limiter la possibilité de rétrocession des terrains aux industriels aux seules parcelles « non bâties », mention purement et simplement supprimée par le Sénat en deuxième lecture, qui dans le même temps propose un amendement visant à supprimer une disposition introduite par l'Assemblée nationale interdisant aux industriels de développer sur les terrains cédés des activités entraînant des servitudes supplémentaires, cette proposition étant à nouveau amendée par l'Assemblée qui précise l'interdiction d'installations à risque « qui engendrent des servitudes supplémentaires ».

À l'issue des deux lectures, l'accord entre chaque chambre et le gouvernement n'est pas trouvé, ce qui conduit, là encore, à reporter l'adoption des amendements sur ces questions d'utilisation des terrains libérés par le PPRT à un compromis de la commission mixte paritaire (voir encadré 13).

### **Encadré 13 : article de la loi du 30 juillet 2003 relatif à la rétrocession des terrains expropriés ou délaissés**

Article L. 515-20. – Les terrains situés dans le périmètre du plan de prévention des risques technologiques que les communes ou leurs groupements et les établissements publics mentionnés à la dernière phrase du II de l'article L. 515-16 ont acquis par préemption, délaissement ou expropriation peuvent être cédés à prix coûtant aux exploitants des installations à l'origine du risque. L'usage de ces terrains ne doit pas aggraver l'exposition des personnes aux risques.

## **Le jeu politique et les discours pour le Journal officiel**

Le caractère peu amendé du projet de loi ne doit cependant pas masquer la présence de multiples points d'achoppement lors du débat. La discussion est particulièrement animée à l'Assemblée, où de nombreux amendements complémentaires sont

proposés, notamment par des députés anciens ministres qu'on ne peut ignorer dans le débat : c'est ainsi qu'Yves Cochet, puis Ségolène Royal, interviennent, l'un et l'autre, sur des questions d'orientation générale qui permettent de réaffirmer les frontières politiques qui existent entre une ministre UMP, un député Vert ou une députée socialiste.

Prenons un premier exemple : à l'Assemblée nationale en première lecture, Yves Cochet propose d'emblée de rebaptiser le chapitre I<sup>er</sup> « Démocratie participative » (amendement 6) et que « les riverains ou les élus locaux puissent demander l'organisation d'un référendum d'initiative locale à la suite de l'enquête publique » (amendement 7). Reprenant des propositions de réforme des institutions classiques chez les Verts<sup>59</sup>, il développe l'idée que ce sont les personnes concernées (celles qui travaillent dans et celles qui vivent à proximité de l'installation) qui doivent « décider de l'équilibre entre l'éventuel bénéfice économique et social d'un nouvel investissement sur leur territoire et le risque que leur fait courir cette installation parce qu'elle présente des dangers ». Si Yves Cochet introduit dans le débat la notion de démocratie participative, Ségolène Royal préfère de son côté développer la notion de « cogestion du risque ». Pour elle, la cogestion du risque suppose que l'assemblée « change de logique législative », en inscrivant, dans le droit, des éléments de principes. C'est ainsi que sont justifiées les interventions relayées des Verts et du groupe socialiste pour introduire dans le texte les mentions « démocratie participative » ou « développement durable ».

S'agissant de l'information, l'un et l'autre développent l'argument selon lequel les citoyens sont « des êtres majeurs », qui « doivent avoir le droit de peser le pour et le contre », même si « ce n'est pas évident pour certains citoyens et pour certains riverains. Eux aussi doivent accomplir un cheminement vers la prise en compte de ce risque, et accepter de regarder les problèmes en face » (Ségolène Royal). La démocratie participative est même parée des vertus du développement et de la baisse du chômage qui traduisent l'enthousiasme de sa promotrice : « Vous savez bien que si la démocratie participative avait été beaucoup plus forte au cours des vingt dernières années, les progrès technologiques auraient sans doute été beaucoup plus rapides ». Et de mettre en avant les créations d'emplois et les conquêtes de marchés dans le secteur des technologies propres. Plus modérés, à l'Assemblée, les députés de l'opposition, notamment ceux de la région de Toulouse (Pierre Cohen, PS) défendent une conception large de la « transparence », qui suppose « un débat et pas simplement dans des endroits un peu feutrés ». Ils souhaitent que l'ensemble de la population soit associé et que tous soient « acteurs ».

Dans un autre registre, l'échange portant sur l'inscription de la notion de développement durable dans la loi est l'occasion d'un dialogue parfois peu amène entre la ministre et ses prédécesseurs. Yves Cochet et Ségolène Royal prennent un malin plaisir à souligner qu'il y a quelques incohérences à établir une charte de l'environnement, adossée à la Constitution, dans laquelle figurera la notion

59. Villalba B., « Les Verts : pour une "République girondine" » *op. cit.*, p. 60 : « La conception même de la citoyenneté doit être transformée. Les prérogatives du citoyen doivent être étendues. Il doit pouvoir intervenir plus directement et plus souvent dans les décisions publiques. Les Verts revendiquent des mesures comme le développement du référendum d'initiative populaire à tous les niveaux permettant le contrôle permanent des organes élus, et surtout au niveau local. »

de développement durable ou à être ministre de l'Écologie et du Développement durable, et à refuser de faire mention de l'expression au moment de rédiger un article sur l'enquête publique. Yves Cochet préconise en effet que « l'enquête publique sur une installation classée doit se faire selon les critères du "développement durable" : en examinant les avantages et les inconvénients du projet tout au long de la chaîne d'activité (extraction des matières premières, transports, transformation, mise en œuvre, usage, recyclage) dans les domaines vitaux (économie, environnement, culture, santé, social...) ». Il reprend à cette occasion des arguments développés au lendemain de l'explosion, sur l'inutilité de la fabrication de certains produits chimiques.

Ces échanges, cependant, ne trompent personne : « J'ai un peu l'impression que deux anciens ministres de l'Environnement sont en train de régler des comptes au détriment de l'actuelle ministre de l'Environnement », finit par déclarer François-Michel Gonnot (député UMP de l'Oise), qui demande qu'on revienne au débat « qui est très technique et très difficile ». Tous les amendements de cette entame de débat sont d'ailleurs repoussés à la fois par le rapporteur et par la ministre pour des raisons « techniques », c'est-à-dire de portée et de valeur juridiques. Alain Venot met facilement en évidence le caractère peu applicable de telle ou telle disposition : quels riverains ? Quelle est la notion de riverain et comment l'étendre ? Jusqu'où irait-on ? Quels élus locaux ? Comment feraient les commissaires enquêteurs ? Néanmoins, ces différents amendements lancent le débat sur le plan des principes et l'affirmation de positions politiques, ce qui est une des caractéristiques principales du travail de l'Assemblée sur les questions d'information. Ces échanges, qui ouvrent l'examen du projet de loi en séances publiques, semblent donc jouer un rôle de réaffirmation des frontières, de marquage des limites politiques entre les uns et les autres.

En matière de maîtrise de l'urbanisation, certains amendements déposés à l'Assemblée nationale par l'opposition, relayés au Sénat par les sénateurs du groupe communiste, entrent dans cette même logique de réaffirmation des ancrages partisans : il en va ainsi des propositions qui visent à faire payer aux exploitants les mesures de renforcement des habitations imposées aux propriétaires par le PPRT, ou de celles qui tendraient à figer les contributions des acteurs locaux (généralement 50 % pour les industriels, 25 % pour les collectivités locales et 25 % pour l'État), systématiquement rejetées dans les deux assemblées. À titre d'illustration, on évoquera ici l'amendement n° 118, présenté par le groupe communiste républicain et citoyen au Sénat :

« Rédiger comme suit le second alinéa du IV du texte proposé par cet article pour l'article L. 515-16 du Code de l'environnement : "Les travaux de prévention prescrits en application de l'alinéa précédent sur des biens qui ont été régulièrement implantés avant l'approbation du plan sont mis à la charge des exploitants des installations à l'origine du risque et, le cas échéant, des autres exploitants d'installations classées". »

Il est défendu par le sénateur Yves Coquelle (groupe communiste républicain et citoyen), qui expose que les travaux de prévention réalisés à l'extérieur de l'usine sur des établissements voisins ou constructions riveraines doivent être mis à la seule charge des industriels à l'origine du risque.

« Il semble normal que de tels travaux soient à la charge des exploitants qui tirent bénéfice de leur activité et qui doivent donc assurer la protection de leurs propres

salariés dans la zone, que ces travaux les concernent directement ou non. Enfin, au vu des bénéficiaires engrangés par des groupes comme TotalFinaElf, fixer par décret un montant maximum pour ces travaux ne nous paraît pas nécessaire. »

À cette proposition, le rapporteur de la commission du Sénat, Yves Détraigne, oppose bien évidemment un refus catégorique : « Cet amendement est tout à fait contraire à la position de la commission, qui vous proposera ultérieurement l'instauration d'un crédit d'impôt pour aider les particuliers à réaliser les travaux qui leur seraient prescrits par le PPRT. Plusieurs de nos collègues l'ont rappelé au cours de la discussion générale, il ne serait pas judicieux d'alourdir davantage encore les contraintes qui pèsent sur nos entreprises. » En deux échanges, sur un seul article, apparaissent de façon éclatante les positions partisans des deux formations, à la fois sur le fond (la dénonciation des industriels vs la responsabilisation individuelle) et la forme (l'obligation réglementaire vs le crédit d'impôt).

Dans la même perspective, si l'on considère les interventions d'Yves Cochet, on constate que ses amendements rejoignent le plus souvent les idées traditionnellement défendues par les Verts, mais qu'il ne reprend pas l'innovation majeure qu'il avait introduite en tant que ministre, à savoir la possibilité d'expertise des CLIC. On peut donc penser qu'il considère qu'il n'est plus temps d'avancer des propositions, mais qu'il s'agit simplement d'affirmer publiquement des positions :

*« Dans l'opposition, ce n'est pas compliqué, vous pouvez toujours parler (c'est la démocratie, on est payé pour parler), mais ça n'a aucun effet. Je me suis intéressé à ces débats parlementaires. J'ai même essayé de dépasser (ce qui était une sorte de contradiction interne) le raboutage interministériel de ma propre loi, que j'avais présentée en Conseil des ministres en février 2002. Je me suis dit : "Maintenant que je suis dans l'opposition, je suis plus libre de parler, je peux donc en rajouter par rapport à ce qu'il y avait dans ma propre loi". Il y avait donc une sorte d'escalade par rapport à l'écriture ministérielle de l'année d'avant. Bien sûr, les amendements que j'ai proposés n'ont pas été acceptés. »<sup>60</sup>*

D'autres députés proposent des amendements qui suivent une logique absolument inverse. Au lieu de promouvoir des principes, ils s'attachent, en se fondant sur leur expérience de terrain, à demander des améliorations des dispositifs existants, selon une perspective très concrète et très détaillée. Ainsi en est-il des amendements qui concernent le contenu (les consignes) et les modalités (les sirènes) de l'information, déposés principalement par les députés d'opposition, particulièrement ceux de la région de Toulouse. Ils font valoir que les consignes sont absurdes (Comment se confiner sans fenêtre ? Comment ne pas téléphoner, ni aller chercher ses enfants à l'école alors que les réflexes sont justement ceux-là ?) et que lors de la catastrophe les sirènes sont restées inaudibles (d'ailleurs, la plupart des exercices montrent qu'elles ne fonctionnent pas, ou mal). On retrouve ici nombre de propositions avancées par des associations de riverains sinistrés ou protection de l'environnement dans les débats de l'après-AZF, que les parlementaires reprennent ici à leur compte. Mais tous ces amendements sont repoussés par la ministre et le rapporteur car il « va de soi » que les consignes doivent être claires et applicables et que ces précisions ne sont finalement pas de l'ordre de la loi, ce que les députés-orateurs savent pertinemment. Pourquoi dès lors ces amendements ont-ils été déposés ? Comme

60. Entretien avec Yves Cochet, février 2005.

le souligne Éric Landowski, discours et interventions parlementaires ne sont pas seulement l'expression d'une position dans le débat, ils participent d'une mise en forme politique à destination d'un public extérieur à l'enceinte parlementaire<sup>61</sup>. Dans le cas présent, ils permettent de faire entendre la voix des intervenants d'un débat passionné initié par une catastrophe industrielle majeure.

### Une disposition inattendue, riche de conséquences : la méthodologie des études de dangers

Si le projet de loi n'est que peu modifié dans ses parties CLIC et PPRT, il est cependant enrichi d'un article intermédiaire portant sur les études de dangers et les méthodes d'analyse des risques. Cette disposition, visant à promouvoir de nouveaux critères d'évaluation (notamment la probabilité d'occurrence des scénarios d'accidents supports des études de dangers), avait été évoquée lors des débats préparatoires, mais elle avait été écartée au cours de la formalisation administrative du projet de loi. L'examen du texte par le Parlement est l'occasion d'un retour de cette disposition controversée, à l'initiative des groupes d'intérêt industriels.

Après la catastrophe d'AZF, le Débat national puis les auditions de la commission d'enquête parlementaire offrent une tribune aux tenants des approches probabilistes. Les deux rapports de Philippe Essig et de François Loos et Jean-Yves Le Déaut en témoignent, qui envisagent cette évolution en la présentant comme la garantie d'un accroissement de la sécurité industrielle. Le premier voit par exemple dans le recours au probabilisme l'opportunité de prendre en compte tous les accidents possibles, y compris les plus graves et rarissimes. Philippe Essig décrit même cette option comme la possibilité d'un encadrement réglementaire d'événements graves dont la probabilité d'occurrence est faible (type AZF), ce que ne permettent pas les approches déterministes privilégiées par l'administration française. Le second rapport, même s'il émet d'importantes réserves sur la faisabilité de ce tournant probabiliste compte tenu du déficit de connaissance en la matière, mentionne toutefois les apports non contestés de ce type d'approche dans le nucléaire.

L'unanimité exprimée dans les rapports du Débat national et de la commission d'enquête parlementaire s'exprime dans un contexte où les groupes industriels se mobilisent fortement en faveur de ce qui constitue pour eux une revendication ancienne<sup>62</sup>. Depuis de nombreuses années, ces derniers font valoir que la situation particulière de la France au sein de la communauté européenne n'est plus tenable et que les échanges d'expérience qui résulteraient de l'harmonisation, de la normalisation et de la standardisation de l'expertise au niveau européen pourraient améliorer les conditions de sécurité des installations industrielles. Cet argument est notamment celui des grands groupes (Total en particulier) qui ont des implantations un peu partout en Europe et pour qui l'unification des réglementations

61. Landowski E., « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *Revue française de science politique*, volume 27, n° 3, 1977, p. 428-441.

62. Decrop G., Gilbert C., « L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs », *Politiques et Management public*, volume 11, n° 2, 1993, p. 143-157.

nationales en matière d'études de dangers permettrait de standardiser les méthodes d'analyse, quels que soient le site et le pays, et incidemment, de faire des économies significatives sur les budgets correspondants.

*« L'harmonisation des pratiques est nécessaire pour un groupe comme Total qui exploite des raffineries en Angleterre, en Hollande, en Belgique, en Allemagne, en Italie. Le groupe ne peut pas accepter aujourd'hui d'adopter des méthodes d'analyse variables, uniquement parce que la réglementation, dans la Communauté européenne, varie. Elle peut varier en dehors de la Communauté européenne, c'est plus facilement compréhensible. Dans la Communauté européenne, ça l'est beaucoup moins. <sup>63</sup> »*

Dans le même temps, l'instance d'expertise privilégiée du ministère, l'INERIS, soutient cette évolution, essentiellement parce qu'elle faciliterait le travail en matière de maîtrise de l'urbanisation, en desserrant les contraintes autour des sites à risques :

*« À l'INERIS, on est expert technique en risques technologiques. On sait qu'il y a un problème de maîtrise de l'urbanisation depuis dix ans. On le sait parce qu'on échange avec nos différents partenaires européens. On sait que la France est axée sur le déterminisme et qu'elle aura extrêmement de mal à sortir de ce problème. Notre motivation, c'est donc de faire bouger les choses. <sup>64</sup> »*

Au ministère de l'Écologie, ces pressions conjointes des industriels, des parlementaires, des instances européennes et de certains experts rencontrent un écho plutôt favorable, même si les conditions de ce changement doctrinal sont envisagées avec beaucoup de prudence. Ce qui se traduit par la création, en septembre 2002, d'un groupe de travail national chargé de procéder au développement d'une méthodologie d'élaboration des études de dangers accordant davantage d'importance aux critères probabilistes.

Dans le cadre de ce groupe de travail qui compte une vingtaine de représentants industriels, de nouvelles options méthodologiques sont discutées, qui visent à rompre avec les pratiques instituées en matière d'analyse des risques : introduction d'une évaluation préliminaire des risques (cotation des scénarios d'accidents en gravité et probabilité et positionnement sur une grille de criticité) ; analyse détaillée de réduction des risques pour les scénarios jugés critiques ; et hiérarchisation de ces scénarios en tenant compte de l'efficacité des mesures de prévention envisagées. Pour les industriels présents dans cette enceinte, l'objectif est de sortir du déterminisme en privilégiant une approche plus approfondie des accidents les plus probables, dans le but affiché de renforcer les dispositifs et les procédures internes de sécurité. En contrepartie, les accidents peu probables (parce que jugés purement théoriques et totalement irréalistes) sont écartés.

*« La démarche déterministe en France a été dévoyée dans la mesure où elle a conduit à se focaliser sur les accidents dits majeurs aux conséquences majorantes, dans un objectif qui n'a jamais été appliqué. Cet objectif était de maîtriser l'urbanisation de manière efficace. Et cet objectif n'a jamais été atteint. Cette démarche déterministe a donc perdu tout sens et tout intérêt, d'autant qu'elle exclut l'analyse approfondie et détaillée des scénarios d'accident aux conséquences plus faibles, mais dont la probabilité est plus forte et qui sont, pour un industriel, des éléments dont il faut*

63. Entretien avec un responsable de la sécurité chez Total, juin 2006.

64. Entretien à l'INERIS, direction des risques accidentels, janvier 2006.

*traiter la potentialité en priorité. Parce que ce sont ces événements qui mettent en péril les gens qui travaillent dans les usines et qui, pour certains, mettent aussi en péril les riverains quand ils sont proches du site. Les événements récents et l'accidentologie en général montrent que la priorité, en matière de maîtrise des risques, est celle-là. Elle n'est pas de vouloir réduire un scénario d'accident de très faible probabilité, voire d'une probabilité extrêmement faible, même si ses conséquences potentielles sont plus importantes.<sup>65</sup>»*

Par ailleurs, l'approche probabiliste est décrite comme étant plus cohérente avec les conceptions de la sécurité en vigueur dans les entreprises, notamment l'attention aux signaux faibles.

*« C'est une façon de prioriser les objectifs industriels, avec l'objectif d'être efficace en matière de sécurité. En termes de management par exemple, on ne peut pas faire comprendre à des opérateurs ou à des ingénieurs de sécurité sur nos raffineries ou dans nos usines chimiques pourquoi il est nécessaire de réduire les risques de tous les jours. Parce que l'administration, l'autorité de contrôle qui les surveille, ne leur demande de réduire que l'accident majeur. C'est un antagonisme qui est extrêmement difficile à gérer.<sup>66</sup>»*

Le groupe de travail aboutit, en juin 2003, à la rédaction d'un guide méthodologique, en marge des travaux parlementaires sur la loi. Mais pour les représentants de la profession, le statut du document pose problème. Ils souhaitent un engagement supplémentaire de l'administration quant à cette conversion doctrinale, c'est-à-dire que ces nouvelles dispositions soient introduites dans la loi. Car les industriels ne croient pas en la capacité de l'inspection des installations classées d'opérer par elle-même ce « tournant probabiliste ». Ils comptent donc sur la loi pour se prémunir d'un éventuel revirement de l'administration sur cette question. De son côté, le ministère de l'Écologie est favorable au développement des analyses probabilistes, mais ne souhaite pas en faire une disposition législative, pour se donner du temps et ne pas se mettre sous la pression de la loi.

*« Nous étions d'accord avec l'idée d'engager un vrai travail d'harmonisation, à la fois au niveau européen et français. D'une région à une autre ou d'un groupe industriel à l'autre. On disait simplement : "Ne nous fixons pas d'échéances trop courtes pour le faire parce que c'est un travail qui est coûteux, qui est difficile, pour tout le monde. Et si on le verrouille, entre guillemets, dans la loi, on va donner un délai d'application extrêmement court (en l'occurrence zéro, ce qui a évidemment été fixé par les parlementaires), alors que le sujet est suffisamment compliqué pour donner lieu à une réflexion méthodologique préalable, avant de se lancer à corps perdu dans les études de dangers nouvelle mouture". On disait : "On est d'accord mais attention au rythme de mise en œuvre".<sup>67</sup>»*

Pour le ministère de l'Écologie, c'est principalement la généralisation du guide méthodologique à l'ensemble des installations soumises à autorisation (Seveso ou pas) et tous les secteurs d'activité (chimie, raffinage, stockages, etc.) qui pose problème. Il s'agit en effet de passer d'un accord obtenu par consensus dans un groupe de travail comprenant un petit nombre d'industriels volontaires et informés à une disposition législative imposable à tous et susceptible de remettre en

65. Entretien avec un responsable de la sécurité chez Total, juin 2006.

66. Entretien avec un responsable de la sécurité chez Total, juin 2006.

67. Entretien à la DPPR, décembre 2005.

cause le principe de proportionnalité : les petits établissements réussiront-ils à engager cette réforme ? Ou constituera-t-elle un avantage comparatif pour les plus puissants d'entre eux ? D'autre part, le passage au probabilisme a un coût pour les industriels, mais également pour les administrations : il suppose le développement d'un appareillage méthodologique conséquent, la constitution et la mobilisation de bases de données, la formation de personnel, etc. De ce point de vue, les industriels présents dans plusieurs pays européens, qui ont déjà expérimenté personnellement le probabilisme sont très en avance sur l'administration, dont les échanges avec ses homologues des autres pays (notamment *via* le réseau IMPEL) ne concernent que peu les méthodes. Par ailleurs, avant d'être appliquée en France, cette mesure nécessite de développer des compétences adéquates chez les inspecteurs des installations classées et parmi les experts de la sécurité industrielle, y compris à l'INERIS. Tous ces constats expliquent la très grande prudence du ministère de l'Écologie.

Cette position ne rencontre cependant pas d'accord et les fédérations patronales, alignées sur la position de Total, décident finalement de passer en force par la voie parlementaire. Le parlement constitue pour elles une voie intéressante de contournement des réticences ministérielles, ce que le ministère de l'Écologie ne peut que constater :

*« L'étude de dangers, on voulait le faire. On l'a écrit, déclaré dans des discours, dans des notes, dans des circulaires. Les industriels ne nous ont pas fait confiance. Il y avait un précédent, il faut dire. Il y a eu au ministère quelques équipes plutôt connotées Vertes (ce n'est même pas du temps d'Yves Cochet, c'est antérieur), qui avaient laissé des traces dans l'industrie sur le thème : "Le ministère de l'Écologie et le gouvernement en général sont très conservateurs, ils nous imposent des choses un peu démentielles et très éloignées de ce que font les voisins, et tout le mal vient du fait qu'il n'y ait pas d'approche probabiliste en France". Des travaux exploratoires avaient été lancés depuis 2000 par le ministère sur cette question, pour savoir comment faire une étude probabiliste dans une étude de dangers. Il y a eu une étude, qui s'est terminée cette année, des contacts avec des collègues étrangers, des travaux européens dont on attendait les résultats. À l'époque, la communication du ministère vers les industriels était la suivante : on va vers le probabilisme, mais par étape, parce que ça coûte de l'argent et parce qu'on ne veut pas tout bouleverser brutalement. Pas de manière obligatoire. Réglementaire. Mais ils n'ont pas cru à cette déclaration d'intention et ils sont en fait passés par les parlementaires pour déposer un amendement.<sup>68</sup> »*

Dès lors, l'UIC et l'UFIP entament un intense travail de *lobbying* auprès des parlementaires et parviennent à enrôler le rapporteur de la commission du Sénat qui accepte de déposer un amendement préparé par Total, malgré les avis défavorables de la ministre et de son administration. Le probabilisme est présenté comme mesure conservatoire pour l'industrie auprès d'une assemblée qui a placé les questions économiques au cœur de sa lecture du projet de loi.

*« La ministre n'a pas convaincu le Sénat qui était très clairement, je ne dirai pas manipulé (ce n'est pas le mot), mais convaincu par les industriels qu'il fallait faire vite, qu'il y avait urgence, que l'industrie était menacée. Au Sénat ce discours passe très bien. De notre côté, on ne voulait pas deux choses : que le gouvernement apparaisse*

68. Entretien à la DPPR, décembre 2005.

*“contre” cette évolution qui allait dans le bon sens ; mais on ne voulait pas non plus qu’il apparaisse “pour”, c’est-à-dire qu’il paraisse imposer une disposition qui s’appliquerait sans délai à toutes les installations soumises à autorisation, y compris aux élevages, avec des méthodes très lourdes, donc extrêmement coûteuses. On a appelé l’attention de tout le monde avec cet argument, mais je pense que le Sénat et les associations d’industriels ont été victimes de leur vision partielle.<sup>69</sup>»*

Au Sénat, l’amendement n° 1 présenté par Yves Détraigne propose de donner une base légale à l’étude de dangers et définit les grands principes de son élaboration (voir encadré 14). Les arguments à l’appui de cet amendement reprennent les grandes lignes de l’argumentaire des industriels : ils mettent en avant l’harmonisation nationale et européenne et la nécessité d’entériner dans la loi des évolutions en cours et inéluctables. Devant cette offensive (il s’agit de l’amendement n° 1 !), la position de la ministre est particulièrement délicate à tenir : elle admet le bien-fondé de l’évolution contenue dans la disposition, mais conteste la nécessité de l’inscrire dans la loi.

*« La ministre ne tient pas une position contre. C’est logique. On ne peut pas être contre. La ministre a donc fait un discours, en gros pour dire : “Vous avez raison. Il faut le faire. Je suis complètement d’accord avec le contenu de cet amendement. Il y a juste une chose avec laquelle je ne suis pas d’accord, c’est de mettre cette disposition dans une loi. Je préfère la mettre dans une circulaire et dans un guide”. Voilà ce qu’elle a dit. Avec des termes plus explicites, nuancés.<sup>70</sup>»*

Cet amendement est finalement adopté contre l’avis du gouvernement.

### **Encadré 14 : amendement n° 1 du Sénat sur l’étude de dangers**

Après le deuxième alinéa de l’article L. 512-1 du Code de l’environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Le demandeur fournit une *étude de dangers* qui donne lieu à une évaluation des risques qui prend en compte la gravité, la probabilité d’occurrence et la cinétique des accidents potentiels. »

### **Encadré 15 : amendement n° 525 de l’Assemblée nationale sur l’étude de dangers**

Substituer au dernier alinéa de l’article 3 bis, les trois alinéas suivants :

« Le demandeur fournit une étude de dangers qui expose les dangers que peut présenter l’installation en cas d’accident ainsi que les extensions possibles de cet accident.

« Cette étude de dangers prend en compte les types de risques, leur gravité, leur probabilité d’occurrence et la cinétique des accidents potentiels.

« Elle précise la méthodologie utilisée pour établir l’étude et, le cas échéant, les experts consultés au cours de sa réalisation. Elle précise également les mesures d’organisation et de gestion propres à prévenir et à réduire à la source la probabilité et les effets d’un accident, notamment par des changements de procédés de fabrication permettant d’éliminer le recours à des produits intermédiaires dangereux, par des mesures de fractionnement des stocks de produits dangereux, de limitation des volumes de produits dangereux et par d’autres mesures de sécurité passive. »

69. Entretien à la DPPR, décembre 2005.

70. Entretien à la DPPR, décembre 2005.

À l'Assemblée nationale, la configuration des débats est à peine différente. Le rapporteur, dans un premier temps convaincu par l'argumentation du ministère, se rend finalement à l'avis de Jean-Yves Le Déaut, qui reprend à son compte, sur ce point, les conclusions de la commission d'enquête parlementaire. Par rapport à l'introduction de la disposition au Sénat, la rédaction de l'amendement n° 525 par Alain Venot et Jean-Yves Le Déaut, à l'Assemblée, devient beaucoup plus précise (voir encadré 15 *supra*).

Yves Cochet est le seul député qui se prononce contre l'amendement dans sa nouvelle version. Pour lui, il ne peut pas exister de « définition principielle » des études de dangers, et l'introduction de la probabilité est une porte ouverte à la prise en compte utilitariste des bilans coûts/avantages dans la production de sécurité, c'est-à-dire à une conception libérale de la prévention.

« Je ne prétends pas, je le répète, que le calcul précis doit être le même partout, car il y a des considérations locales. Mais le modèle, lui, doit être le même pour tout le territoire et écarter toute probabilité d'occurrence. Il n'est pas question de restreindre le périmètre, au motif que, pour tel accident, la probabilité qu'il advienne serait très faible – "10<sup>-6</sup>". D'ailleurs, Madame la ministre, quelle était la probabilité d'occurrence de l'explosion à Toulouse le 21 septembre 2001 ? Je me pose la question, mais je ne sais pas y répondre. Sans doute aurait-on dit qu'elle était très faible. On voit bien que la catastrophe s'explique par toute une chaîne causale que nous n'avons pas encore totalement élucidée, un an et demi après. C'est dire si la probabilité et le calcul sont délicats !

Quand on délimite des périmètres, on examine les process de fabrication des usines à risques et les produits qui sont fabriqués, leur stockage, leur volume. Ce qu'il faut envisager, c'est l'accident maximal, en fonction de ces process, de ces produits et des capacités de stockage. Or l'accident maximal, c'est bien souvent – on l'a vu à Toulouse – la libération totale et instantanée, soit sous forme explosive, soit sous forme de gaz, soit sous forme d'évaporation, d'un des produits présents sur le site.

Sans faire de catastrophisme, il faut savoir qu'il peut exister des "effets dominos". Tout cela est très difficile à calculer. Mais, pour les périmètres, il faut évidemment retenir celui qui résulterait de l'accident le plus grave. C'est ce que nous proposons.<sup>71</sup> »

Comme au Sénat, Roselyne Bachelot s'en remet à la sagesse de l'Assemblée nationale. Suivant totalement son administration, elle se dit « contre » le fait de légiférer sur l'étude de dangers mais « pour » la prise en compte des probabilités dans les analyses de risques. En deuxième lecture, les contributions des deux Chambres se limitent à des modifications rédactionnelles, avec comme enjeu le niveau de détail de l'article : le Sénat souhaite une définition minimaliste de l'étude de dangers quand l'Assemblée nationale aimerait préciser les grands axes de cette nouvelle méthodologie pour encadrer plus strictement les pratiques des industriels.

« Je ne veux pas faire de procès d'intention, madame la ministre. Mais certains groupes de pression sont intervenus auprès de nous pour nous dire que moins nous serions précis et mieux ce serait...<sup>72</sup> »

71. Yves Cochet, séance publique du 5 mars 2003.

72. Jean-Yves Le Déaut, séance publique du 15 juillet 2003.

Pour la ministre, dresser une liste exhaustive des moyens de réduire le risque à la source conduirait à l'effet contraire de ce qui est recherché et tendrait à rendre la loi moins facilement applicable :

« Vous mentionnez dans la loi deux moyens particuliers parmi ceux auxquels on peut recourir pour réduire le danger à la source. Or ceux-ci sont très divers et évoluent en permanence. Il ne faudrait pas laisser croire que la liste en serait figée, au risque précisément de provoquer nombre d'effets pervers. Il peut s'agir, par exemple, de la réduction des quantités de matières dangereuses, de modifications du mode d'exploitation, de la mise en place de moyens de détection, de mesures actives ou passives limitant, en durée ou en débit, une éventuelle fuite. Tous ces moyens, il est de la responsabilité de l'industriel de les proposer ; la loi ne saurait en la matière ni l'orienter ni le brider. Toute énumération présente ce risque, même lorsqu'il ne s'agit que de salutations en remerciements : on oublie toujours quelqu'un ou quelque chose... D'où notre refus, Monsieur le rapporteur, de dresser une liste exhaustive, ce qui apparaît finalement la meilleure façon d'en rendre l'application la plus aisée possible.<sup>73</sup> »

Au final, l'amendement retenu se présente comme un compromis rédactionnel des positions exprimées de part et d'autres (voir encadré 16). Cet article, dans sa version définitive, constitue également la seule modification d'importance, dans ce volet « risques technologiques », qui ne soit pas encadrée par le ministère de l'Écologie (où l'on constate une unité de point de vue entre l'administration, le cabinet et la ministre). Dans un autre registre, on peut encore noter que cette initiative parlementaire a été initiée par le *lobbying* des fédérations patronales, avant d'être relayée dans les deux chambres par des parlementaires très sensibles à l'argument selon lequel il faudrait, en matière de risques industriels, prendre exemple sur le secteur nucléaire. Enfin, les discussions sur cet article constituent l'un des rares moments du processus parlementaire au cours duquel le Sénat et l'Assemblée nationale font taire leurs différends, au profit d'une unanimité de point de vue qui profite aux représentants industriels.

### Encadré 16 : article 4 de la loi du 30 juillet 2003 sur les études de dangers

Après le deuxième alinéa de l'article L. 512-1 du Code de l'environnement, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« Le demandeur fournit une étude de dangers qui précise les risques auxquels l'installation peut exposer, directement ou indirectement, les intérêts visés à l'article L. 511-1 en cas d'accident, que la cause soit interne ou externe à l'installation.

Cette étude donne lieu à une analyse de risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels selon une méthodologie qu'elle explicite.

Elle définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents. »

73. Roselyne Bachelot, séance publique du 15 juillet 2003.

## Des lectures contrastées du processus parlementaire

L'histoire de l'article « méthodologie des études de dangers » et plus largement, l'ensemble de cette troisième partie, montrent que l'épreuve des débats parlementaires se joue davantage dans les coulisses du Parlement que dans les hémicycles des deux assemblées. Si ce constat n'a rien d'original pour qui connaît bien la machinerie parlementaire ou qui a lu les bons ouvrages de sociologie du droit, il révèle néanmoins la complexité des relations qui se nouent et se dénouent en continu, et sans lesquelles la transformation du projet de loi en texte de loi ne serait tout simplement pas possible. Les éclairages apportés sur ce travail de l'ombre révèlent aussi la présence permanente des membres du cabinet et représentants des services administratifs, aux côtés de la ministre, mais également auprès des rapporteurs et de tous les parlementaires qui, à un moment ou un autre, interviennent dans les débats. Tout au long du processus, du dépôt du projet de loi jusqu'à l'adoption définitive du texte, leur influence est manifeste à bien des égards : ils préparent les interventions et argumentaires de la ministre, ils participent activement à l'entreprise de mobilisation et d'enrôlement des députés et sénateurs qui soutiendront et voteront le texte, ils aident à la prise en charge des parlementaires récalcitrants, ils suivent les propositions émanant des commissions, rédigent ou corrigent des amendements, anticipent et résolvent les problèmes divers qui se posent à tous les instants.

En dépit d'un contexte plutôt défavorable (une opposition indépassable entre les majorités des deux assemblées) et d'innombrables difficultés pour justifier les orientations d'un projet de loi perçu par beaucoup, surtout au Sénat, comme marqué du sceau de l'écologie politique, l'intense activité des représentants du ministère de l'Écologie confère au gouvernement une certaine maîtrise du texte et de ses évolutions. Le projet présenté Roselyne Bachelot est longuement débattu et systématiquement amendé, mais il est finalement peu modifié et encore moins altéré dans ses grands principes. Le contrôle exercé par la ministre et ses hommes sur le travail des parlementaires permet en effet de préserver intact l'esprit initial de la plupart des articles et d'éviter des dispositions contraires au projet de réforme souhaitée par le ministère et la DPPR. Pour autant, contrôle ne signifie maîtrise totale, comme en témoigne l'ajout de l'article 4 sur les études de dangers. Quels que soient les efforts consentis par les rédacteurs du projet de loi pour cadrer le travail des députés et sénateurs, le processus parlementaire n'est jamais totalement écrit à l'avance. Des incertitudes subsistent toujours, jusqu'au vote final.

Cette analyse du processus parlementaire, qui focalise sur le travail des représentants du ministère de l'Écologie, n'est cependant pas la seule possible. Au cours de notre enquête, d'autres interprétations nous ont été proposées, notamment par les différentes parties prenantes que nous avons rencontrées. Certains de ces acteurs ont beaucoup insisté sur les effets du *lobbying*, notamment celui exercé par les industriels et les fédérations patronales. D'autres, parmi les élus et personnels du Sénat et de l'Assemblée nationale, mais également parmi les représentants d'associations, d'organisations syndicales ou d'élus locaux, ont en commun la certitude d'avoir bien défendu leurs intérêts, pesé sur l'écriture du

texte et influencé son contenu dans des proportions plutôt satisfaisantes. Tous ces interlocuteurs se rejoignent sur le fait de revendiquer l'origine de telle ou telle disposition, voire de telle ou telle partie du texte. Ces interprétations contrastées de l'élaboration de la loi reflètent des phénomènes d'appropriation qui dépassent largement le cercle restreint des membres des services et cabinets ministériels ayant concrètement rédigé le texte de loi. Ce qui conduit à envisager le processus parlementaire, moins comme un exercice législatif effectué par des professionnels de la politique, que comme une vaste opération d'établissement d'un compromis qui rassemble (même s'il ne s'agit pas forcément d'un accord sur le fond) les divers acteurs de la politique de prévention des risques industriels. De ce point de vue, la loi vaut autant par les dispositions qu'elle contient que par le travail d'unification et d'appropriation qu'elle permet.

Un dernier enseignement mérite enfin d'être noté : le processus parlementaire, parce qu'il se conclut par un vote du Parlement et l'adoption du texte, clôt la réflexion sur la réforme de la politique de prévention des risques industriels engagée après l'explosion d'AZF. Mais en même temps qu'il marque la fin de ce premier mouvement, il annonce les prémises d'un second, qui va lui succéder immédiatement après. En effet, l'intervention des parlementaires et les débats suscités par le texte ont permis l'expression de nombreuses idées, de suggestions, de voies de développement non encore envisagées, issues du terrain ou liées à des situations particulières rapportées par tel ou tel parlementaire. En ce sens, il importe de considérer l'arène parlementaire comme un puissant dispositif d'exploration des multiples questions qui seront à l'ordre du jour de la rédaction des différents décrets de mise en œuvre de la loi, puis de l'application concrète de ce texte en situation.

# Conclusion

À certains égards, la réforme engagée en réaction à la catastrophe d'AZF peut être considérée comme emblématique des transformations récentes de l'action publique<sup>1</sup> : la prise de parole de publics nombreux et variés traduit l'entrée de groupes sociaux diversifiés sur la scène des politiques publiques ; la multiplication des instances de débats et d'expertise (débat national, commission d'enquête parlementaire) étend le nombre des acteurs susceptibles de prendre part aux décisions de réforme ; enfin, le caractère négocié des mesures atteste de la mise en cause des autorités étatiques dans le domaine de la fabrication et de la mise en œuvre des politiques publiques. L'explosion de l'usine AZF annonce-t-elle pour autant le déclin du « modèle technocratique de décision » qui caractérise la prévention des risques industriels depuis plusieurs décennies ? C'est ce que nous invitent à penser toutes les interprétations qui voient dans cet événement un exemple significatif de l'affaiblissement de l'État et l'émergence concomitante de « nouveaux acteurs » de l'action publique. C'est également sur cette piste que nous conduit le projet de « démocratie des risques » affiché par le gouvernement, qui se traduit tout d'abord par l'organisation d'un débat national, puis par la mise en place de dispositifs participatifs visant à impliquer les citoyens dans la décision publique. Pourtant, à y regarder de plus près, la réponse à la question posée est loin d'être évidente. Il importe en particulier de ne pas associer trop vite ces indices à un effacement, même partiel, de la technocratie<sup>2</sup>. En effet, l'examen des effets du débat national sur la réforme législative et l'observation continue du travail d'écriture de la loi montrent un ministère, réputé faible et sans pouvoir<sup>3</sup>, trouver des ressources suffisantes pour s'imposer de façon probante tout au long du processus de réforme de la politique de prévention des risques industriels.

## Un travail administratif au long cours

L'élaboration de la loi est un processus long et complexe, qui met aux prises de multiples réseaux d'acteurs dans des relations très formalisées, mais également

1. Voir Massardier G., *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.

2. Dans l'espace public, le mot technocratie est devenu, à partir des années 1960, la catégorie d'un jugement dénonciateur, ce qui n'est pas le cas dans les travaux scientifiques où il désigne le plus souvent, de manière un peu colorée, le milieu de la haute administration : voir Dulong D., Dubois V., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, p. 5-9. Plus précisément, notre conclusion cherche à actualiser les travaux de Michael Pollak sur les spécificités françaises d'un modèle « technocratique » de gestion des risques industriels.

3. Gilbert C., « Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques », *Pouvoirs locaux*, n° 56, 2003, p. 48-52.

dans des discussions et négociations beaucoup plus informelles. Dans cette diversité de relations et d'interactions, on a pu observer la position particulière occupée par les représentants du ministère de l'Écologie, membres de l'administration et conseillers au cabinet, dont les interventions s'avèrent décisives quant à l'issue du processus et au contenu qui est donné à la loi. Ce constat va à l'encontre de l'analyse proposée par Michael Pollak au début des années 1980. Dans un article fondateur, il voyait l'intégration d'éléments de participation dans les procédures de contrôle et d'autorisation des installations industrielles (auditions publiques, droits d'objection, élargissement des possibilités de recours judiciaires) comme une évolution majeure susceptible de déstabiliser les états-majors technocratiques, dans l'industrie comme dans l'administration<sup>4</sup>. Une vingtaine d'années plus tard, les dispositifs participatifs se sont encore multipliés et pourtant cette administration continue d'exercer son influence sur la politique de prévention des risques industriels. L'élaboration de la loi Bachelot est là pour en témoigner. Le développement des instances délibératives ne signifie donc pas la disparition de la technocratie, ici une administration gouvernée par les ingénieurs du corps des Mines, dont l'activité reste décisive dès lors qu'il s'agit de reformuler le contenu de la politique publique dont elle a la charge. Pour autant, l'intégration progressive des éléments de participation depuis plus de trente ans n'est pas restée sans effet. Pour s'en convaincre, il importe d'examiner la façon dont la technocratie compose avec cet « impératif délibératif<sup>5</sup> » de plus en plus prégnant, au même titre qu'elle s'accommode depuis longtemps des formes de la démocratie représentative plus ou moins institutionnalisées (les consultations par exemple<sup>6</sup>). Ce qui nécessite de renouveler le questionnement classique sur le caractère novateur des procédures délibératives et leur influence sur la décision publique, pour envisager une problématique davantage axée sur les modalités concrètes d'appropriation, d'intégration et/ou de contournement de leurs productions (en termes de réflexion, d'idée, de débat, de proposition, de suggestion, de recommandation, etc.) par des fonctionnaires se situant délibérément à l'interface entre demande sociale et continuité technocratique.

La première étape de la réforme législative, qui correspond à la préparation des annonces gouvernementales dans l'urgence de la gestion de crise, offre un premier aperçu de la façon dont cette demande sociale est construite par les orientations de réforme qui sont rendues publiques une semaine après la catastrophe. On note en particulier que si les nouveaux instruments proposés sont avant tout des inventions des conseillers ministériels, ils tiennent compte de la contestation qui prend forme au plus fort de la crise et des attentes qui s'expriment à ce moment-là. Les comités locaux de prévention des risques, qui deviendront CLIC quelques mois plus tard, sont ainsi imaginés en réponse aux critiques pointant le déficit d'information et de concertation en matière de risques industriels. De même, les PPRT sont-ils proposés pour couper court au débat sur les délocalisations industrielles et garantir le maintien des usines à risques dans leur environnement

4. Pollak M., «La régulation technologique : le difficile mariage entre le droit et la technologie», *Revue française de science politique*, volume 32, n° 2, 1982, p. 167.

5. Pour reprendre l'expression bien connue de Loïc Blondiaux et Yves Sintomer. Voir Blondiaux L., Sintomer Y., «L'impératif délibératif», *Politix*, n° 57, 2002, p. 17-36.

6. Padialeau J.-G., *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

urbain, à la périphérie des grandes villes françaises. On constate cependant que ces instruments ne sont pas des inconnus et qu'ils n'ont de nouveau que le nom : les CLIC s'inspirent des CLI du nucléaire, tandis que les PPRT sont la version « industrielle » des plans de prévention des risques naturels (PPRN). Le contexte politique (cohabitation, gouvernement de coalition) et le calendrier électoral (présidentielles) qui poussent à des décisions rapides et marquantes, limitent à l'évidence les capacités d'innovation et incitent au recyclage de dispositifs relevant de domaines d'action publique proches, dont les fonctionnaires et conseillers des différents ministères ont une expérience positive. Le fait que ces idées viennent d'acteurs qui n'appartiennent pas au ministère de l'Environnement explique d'ailleurs les problèmes d'articulation qu'ils poseront par la suite : l'adéquation des mesures proposées avec ce qui existe déjà n'est tout simplement pas envisagée. Au contraire, l'affichage des nouvelles dispositions, notamment des CLIC, gagne à s'appuyer sur la description d'un désert antérieur, quitte à forcer le trait en négligeant les instruments existants, ici les SPPPI. Enfin, une fois ces décisions arrêtées et publiquement annoncées, l'organisation du Débat national sur les risques industriels obéit davantage à une logique de gestion de crise qu'à la volonté de faire émerger de nouveaux acteurs, de nouvelles solutions ou de nouvelles formes de décision publique. La sélection des participants, identifiés (souvent de longue date) comme des « représentants », l'orientation des débats par la définition de l'ordre du jour des tables rondes régionales, ne distinguent pas vraiment cette grande consultation nationale fortement médiatisée des consultations habituelles menées plus discrètement par le ministère de l'Écologie, lorsque celui-ci souhaite soumettre un projet de modification réglementaire aux différentes parties prenantes de la prévention des risques industriels.

La deuxième étape de la réforme législative, consacrée à la formalisation administrative du projet de loi, donne une autre illustration de la façon dont les idées et suggestions de réforme ayant émergé des débats préalables contribuent au travail d'écriture des fonctionnaires du ministère de l'Écologie. Elle montre en particulier que l'opération qui consiste à transformer les annonces politiques en articles de loi commence par une vaste opération de tri et d'ordonnement de l'ensemble des propositions disponibles, selon une grille de lecture qui tient compte de considérations juridiques, techniques, budgétaires et politiques (ce qui est défendable par le ministre en exercice et le gouvernement auquel il appartient). Cette mise en forme montre également que la position de rédacteur constitue une ressource considérable, qui permet aux ingénieurs des Mines du ministère de l'Écologie de concilier l'ensemble de ces enjeux avec les intérêts du corps, concernant par exemple la défense des prérogatives de l'inspection des installations classées. Ce dont témoignent par exemple les versions successives de l'article CLIC, plus précisément de la partie consacrée à la contre-expertise qui fait tout d'abord l'objet d'un compromis entre le ministre et son administration (projet Cochet), avant d'être supprimée à l'initiative de l'administration (projet Bachelot). À l'image de cette disposition emblématique, il ressort que l'appropriation des propositions éparses qui leur sont soumises conduit les représentants du ministère de l'Écologie à modeler un texte globalement conforme à leurs préoccupations, en conciliant au mieux leur vision de la réforme avec celles, plus ou moins concurrentes, défendues par les autres parties prenantes (les ministres successifs, les conseillers et fonctionnaires

de Matignon et des autres ministères, les groupes de pression consultés à tous les stades d'élaboration du projet de loi).

La troisième et dernière étape de la réforme législative, celle des débats parlementaires, est également riche d'enseignements sur le rôle joué par les fonctionnaires du ministère de l'Écologie dans la fabrication de la loi et la façon dont ils composent avec l'environnement social de la réforme. Au Parlement, on constate notamment un retour en force des idées exprimées lors du Débat national qui a eu lieu plus d'un an auparavant (doter les installations industrielles de sirènes efficaces et audibles, diffuser des consignes de sécurité traduites en langues étrangères, organiser des référendums locaux pour les nouvelles implantations, etc.). Ainsi, les instances de la démocratie représentative peuvent-elles se saisir et rendre compte des enjeux identifiés au cours des procédures de consultation antérieures, pour donner une nouvelle chance à des propositions de réforme écartées lors de la formalisation administrative du projet de loi. Cette expression n'est cependant pas libre de toute contrainte : elle doit tenir compte des usages parlementaires, c'est-à-dire des règles de loyauté envers le gouvernement d'une part, les collègues du groupe parlementaire d'appartenance d'autre part. On remarque aussi que l'intervention des parlementaires a beaucoup de mal à s'affranchir de la proximité des groupes d'intérêt très structurés, les puissantes fédérations patronales des secteurs de la chimie et du pétrole notamment. L'adoption de l'amendement sur la méthodologie des études de dangers, dont les conséquences sont majeures pour la définition et la représentation des risques industriels, est tout à fait significative de ces actions de *lobbying*. Elle démontre dans le même temps que le contrôle exercé par les représentants du ministère de l'Écologie tout au long des débats parlementaires ne leur garantit pas une maîtrise totale du processus d'adoption du texte et des modifications qui lui sont apportées. Pendant cette phase, les auteurs du projet de loi continuent pourtant à jouer un rôle moteur. Il consiste principalement à essayer de préserver le résultat des arbitrages et compromis obtenus lors des étapes précédentes, c'est-à-dire à traduire politiquement les dispositions arrêtées au moment de la validation du projet de loi pour enrôler les parlementaires et obtenir leur soutien, à cadrer les débats en décourageant les interventions jugées hors sujet, en suscitant celles qui peuvent appuyer le texte, ou en négociant les modifications introduites par les amendements. Cette dernière étape permet également d'initier les opérations de mise en règlement, car c'est à ce moment-là que sont tranchées les dernières hésitations sur la nature législative ou réglementaire de telle ou telle proposition.

Dans l'ensemble, il ressort de l'analyse que la contribution des représentants du ministère de l'Écologie à l'élaboration de la loi Bachelot est tout à fait comparable au rôle joué par leurs homologues britanniques dans la mise en forme des législations qui s'appliquent Outre-Manche. Dans son travail pionnier sur les *lawmakers* administratifs, Edward C. Page met ainsi en évidence le degré d'autonomie assez élevé dont bénéficient les fonctionnaires anglais, souvent jeunes et de grade moyen, pour procéder à l'élaboration des textes législatifs. Il indique toutefois que s'ils ont la possibilité d'opérer avec une telle autonomie vis-à-vis du politique, c'est parce que leur travail reste sous contrôle des autorités gouvernementales selon deux mécanismes distincts : le premier, évident, est lié à la nécessité d'obtenir une approbation ministérielle pour chaque décision qui implique une modification

significative du projet de loi ; le second, plus subtil, tient à ce que les fonctionnaires anticipent en permanence les réactions ministérielles en situant leurs interventions dans un cadre formé par la connaissance qu'ils ont et les appréciations qu'ils se font des priorités du gouvernement en général et du ministre en particulier<sup>7</sup>. Ces deux mécanismes, qui permettent d'articuler le travail proprement politique de définition des grands principes de la loi et le travail proprement administratif de précision des détails techniques de chaque disposition, ont également été observés et décrits dans cet ouvrage, à plusieurs reprises et à toutes les étapes de la réforme législative étudiée. Cependant, notre enquête a permis de repérer d'autres formes d'articulation de ces deux dimensions totalement indissociables de la fabrication des lois et de la définition des politiques publiques.

## Un processus continu de technicisation et politisation

Parce qu'elle prête une attention rare au travail administratif d'écriture de la loi, notre recherche sur la réforme législative de la prévention des risques industriels permet d'éclairer d'un jour nouveau les liens entre les deux dimensions « politiques » des politiques publiques (au sens d'engagement partisan et de fabrication d'instruments de gouvernement)<sup>8</sup>. La posture adoptée, qui consiste à suivre de bout en bout le processus d'élaboration d'une loi, permet en effet de ne pas pré-supposer la nature des relations entre technocratie et politique, souvent envisagée sous l'angle des effets de l'alternance sur le contenu des programmes publics. En refusant la séparation stricte entre la sphère politique (le gouvernement et le Parlement) et la sphère des politiques publiques (l'administration), on peut mettre au jour une dynamique processuelle de technicisation et de politisation du projet de réforme, puis voir comment les différents acteurs parviennent à concilier ces deux dimensions en fonction des circonstances et de leurs intérêts. Trois caractéristiques essentielles permettent de décrire ce processus continu de technicisation et politisation.

En premier lieu, il apparaît que la politisation n'est pas une catégorie uniforme, qu'elle est changeante et qu'elle est dotée par les acteurs de significations distinctes en situation. Si elle s'appuie systématiquement sur un discours du positionnement politique, elle peut dans le même temps faire référence à des registres d'action marqués du sceau de la tradition partisane : par exemple, le « libéral » crédit d'impôt et la « régleментарiste » taxation des entreprises, deux orientations *a priori* opposées qui contribuent (ou non, selon les circonstances et les moments) au succès des propositions qui y font référence. Mais la politisation est également liée aux relations entre acteurs politiques et aux équilibres de la majorité gouvernementale. Ainsi la place des Verts dans le gouvernement Jospin ou celle de l'UDF dans la majorité présidentielle de l'après 2002 constituent des critères de

7. Page E., "The civil servant as legislator : law making in British administration", *Public administration*, Vol. 81, n° 4, 2003, p. 673.

8. Pour une exposition synthétique des termes du débat concernant les rapports entre *politics* et *policies*, cf. Surel Y., « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, volume 47, n° 2, 1997, p. 147-172.

jugement qui justifient certaines options retenues par les rédacteurs du projet de loi et qui influent sur le travail de préparation des amendements au Parlement. Enfin, elle tient nécessairement compte de la conjoncture politique : c'est ainsi que la cohabitation et l'affrontement électoral pour les présidentielles conduisent le gouvernement de Lionel Jospin à valoriser prioritairement des instruments d'action publique plutôt que des objectifs globaux de réforme. La politisation prend donc des formes multiples et peut s'exprimer dans des lieux et des arènes très variés, à différents moments du processus d'écriture.

En second lieu, on note que la politisation des questions techniques n'est pas seulement le fait des hommes et des femmes politiques. Dans la mesure où il s'agit d'une catégorie plus ou moins mobilisée en situation, toutes les parties prenantes à l'élaboration de la loi peuvent y recourir : ainsi, une disposition comme la réunion publique obligatoire dans la procédure d'autorisation des établissements Seveso, plutôt favorable à l'expression de la démocratie locale, peut-elle être proposée par les services du ministère de l'Écologie (sur la base de l'expérience administrative d'un des conseillers du cabinet), dès lors qu'il s'agit de construire de la différenciation politique pour une ministre UMP accusée de reprendre à son compte un texte Vert. De la même façon, la technicisation n'est pas seulement le fait des technocrates : dans le cas particulier de l'article sur la méthodologie des études de dangers, ce sont les parlementaires de tous bords qui argumentent sur le plan technique pour contrer ce qu'ils estiment être un point de vue inacceptable de l'administration, dès lors accusée d'être trop timorée sur son propre terrain, qu'elle devrait pourtant maîtriser. Bien sensibilisés par les fédérations patronales, députés et sénateurs n'hésitent pas à multiplier en séance les références mathématiques et statistiques, en se plaçant délibérément sur un registre technico-juridique fondé sur la juste définition du risque et la nécessaire mise en cohérence de la législation française avec la réglementation européenne. D'une façon comparable, on observe que l'argument technique est souvent mobilisé par les rapporteurs pour repousser des amendements non recevables de leur point de vue, soit parce qu'ils sont présentés par des parlementaires de l'opposition, soient parce qu'ils ne rentrent pas dans le cadre des modifications acceptables par le gouvernement. Dans ce type de situation, la technicisation est un moyen infaillible qui permet de justifier le caractère non législatif des propositions et donc, l'irrecevabilité de l'amendement, même si l'observation montre que cette qualification est de nature très variable. Plusieurs de nos interlocuteurs ont ainsi reconnu que le CLIC, qui figure dans la loi pour des raisons politiques d'affichage, est en réalité une disposition qui ne présente aucun caractère législatif et qui aurait très bien pu être créée par circulaire (ce qui avait d'ailleurs été envisagé dans un premier temps).

Finalement, et c'est la troisième caractéristique, il est possible d'envisager la politisation et la technicisation comme des modes particuliers de règlement des questions indécidables et des problèmes non résolus par le compromis. En effet, techniciser ou politiser un problème conduit toujours à réduire le champ de la négociation possible, voire à exclure de façon irrémédiable certains types d'arguments : par exemple, à partir du moment où les dispositions relatives à la méthodologie des études de dangers sont présentées comme des questions techniques qui nécessitent un jugement techniquement fondé, plus rien ne justifie le clivage partisan. Parlementaires de droite et de gauche peuvent donc s'entendre pour un

vote contre l'avis de l'administration et de la ministre. *A contrario*, les amendements qualifiés d'idéologiques (le fait d'exiger des industriels qu'ils paient les travaux imposés aux propriétaires par l'adoption d'un PPRT) sont d'emblée discrédités, sans même que soit examinée leur faisabilité technique. De la même façon, les points de vue des profanes qui s'expriment lors des débats ou des consultations font rarement l'objet d'une captation puis d'une traduction technico-administrative ce qui permet de les écarter au motif qu'ils prennent insuffisamment en compte la dimension technique des problèmes. On pourrait ainsi multiplier les exemples attestant, chacun à leur manière, que la politisation et la technicisation constituent des ressources et des contraintes pour toutes les parties prenantes qui, en fonction des circonstances et des différents stades de mise en forme du texte, en usent à leur avantage ou en subissent les effets, à leur désavantage.

Au final, la description de ce travail de politisation et technicisation, auquel contribuent indifféremment les acteurs politiques et administratifs, permet de saisir la dynamique globale d'écriture du texte, dont le contenu évolue au gré de ces transferts successifs, selon un processus qui tend sans échappatoire possible vers l'adoption définitive de la loi. Cette analyse permet également de comprendre que la « volonté du législateur », souvent évoquée lorsqu'il s'agit d'évaluer la portée ou le sens d'une disposition législative, est moins le reflet d'un arbitrage politique décisif, d'une nécessité technique, ou l'expression d'une demande sociale particulière, qu'un assemblage de compromis établis aux différentes étapes de sa formalisation. La reconnaissance de ce caractère « construit » de la loi et « chaotique » de son élaboration fait donc voler en éclats la figure mythique du législateur. Au-delà, elle informe sur la portée du texte, c'est-à-dire son aptitude à initier le changement et à modifier les conduites des assujettis. Car les conditions d'élaboration de la loi pèsent inévitablement sur la façon dont elle est reçue et mobilisée par les acteurs en situation, en raison notamment des questions non tranchées renvoyées au règlement, des engagements pris pour « faire passer » telle ou telle disposition, ou bien des négociations et des accords obtenus pour garantir le vote final du texte. Autrement dit, l'influence de la loi sur la politique publique dépend en partie de la capacité de ces multiples arrangements à résister aux épreuves successives de la mise en œuvre.

## Et après ?

Immédiatement après le vote du texte débute l'opération de mise en règlement, préalable indispensable à l'application de la loi. L'exemple du chapitre « Information », qui comprend les deux articles « réunion publique » et « CLIC », illustre la teneur de cette première épreuve. Si l'on se rapporte au parcours législatif de ces deux dispositions, on ne peut qu'être surpris du caractère à la fois étroit et généraliste des discussions et des arbitrages : étroit, parce que seuls quelques aspects de l'information ou de la concertation focalisent l'attention des acteurs de la loi (l'intérêt d'organiser une réunion publique dans le cadre de la procédure d'autorisation des établissements Seveso, les moyens d'expertise mis à disposition du CLIC, etc.) ; généraliste, parce que les débats peinent à explorer ces dispositifs et instruments dans le détail de leur fonctionnement et de leurs usages possibles. La nature de l'information qui doit être mise à disposition des parties prenantes et des

populations n'est quasiment jamais évoquée, pas plus que le but de la concertation en matière de prévention des risques industriels. Ainsi, les CLIC sont-ils retenus essentiellement en raison du précédent constitué par le nucléaire : l'appellation « CLI » et l'information sur les incidents et accidents y font clairement référence. Mais à aucun moment du processus d'élaboration de la loi, les objectifs du dispositif ne sont véritablement envisagés, et encore moins explicités : le CLIC doit-il être un simple lieu d'expression des attentes ? S'agit-il d'un dispositif à vocation pédagogique ? D'une instance de contre-pouvoir ? D'un instrument dédié à l'acceptabilité du risque ? La loi ne le dit pas, pas plus que les débats qu'elle a suscités ne peuvent aider à résoudre ce problème. De même, le texte ne donne aucune indication sur la forme précise du dispositif : quelle composition ? Quelles règles de fonctionnement ? Dans quelles conditions peut-il recourir à une tierce expertise ? Que doit-il produire ? Comment s'articule-t-il avec les dispositifs existants, les SPPPI en particulier ?

L'exemple du CLIC montre que la loi est loin de clore définitivement la réforme. Si elle permet d'arrêter certains principes, elle ouvre dans le même temps de nouveaux chantiers, réglementaires cette fois. La loi est indispensable pour initier le changement, mais elle ne permet pas, seule, d'inscrire ses commandements dans les pratiques opérationnelles. Il faut pour cela un arsenal de textes réglementaires (décrets, arrêtés, circulaires, guides méthodologiques), précisant le mode d'emploi détaillé de chaque disposition ainsi que la marche à suivre pour la faire exister concrètement. C'est au cours de cette opération de mise en règlement que les principes généraux énoncés par la loi sont traduits en un ensemble de principes secondaires, d'instructions et de méthodes permettant de guider l'action des acteurs de la mise en œuvre.

Sur les versants « Information » et « Maîtrise de l'urbanisation » de la loi du 30 juillet 2003, la rédaction des textes d'application est confiée à la Direction de la prévention des risques et des pollutions (DPPR) du ministère de l'Écologie, et plus précisément aux fonctionnaires du bureau des risques. Assez inhabituelle pour ce type de service administratif, cette opération de mise en règlement comporte en outre nombre de défis, auxquels l'administration n'est pas préparée et pour lesquels elle n'est pas particulièrement bien armée, faute d'avoir pu les anticiper suffisamment longtemps à l'avance<sup>9</sup>. Cela concerne notamment la promotion d'une approche probabiliste des risques industriels, dans un contexte caractérisé par la prééminence, depuis plus de vingt ans, des analyses déterministes<sup>10</sup>. Avec l'avènement des PPRT, il s'agit également de repenser l'articulation entre l'évaluation

9. Rappelons que le ministère de l'Écologie n'est pas à l'initiative des principales dispositions promues par la loi, qui ont été introduites contre sa volonté (méthodologie des études de dangers) ou sans tenir compte des difficultés prévisibles auxquelles il serait inévitablement confronté pour les mettre en œuvre (PPRT).

10. Contrairement aux approches probabilistes, la démarche déterministe française focalise les actions de prévention sur les potentialités accidentelles les plus graves. Dans ce schéma, il s'agit de « scénariser le pire », en considérant que si l'environnement d'une installation est protégé contre le plus important des dangers, alors cette protection doit demeurer efficace contre tous les autres, moins graves quoique peut-être plus probables. Pour une illustration des usages de cette approche désormais révolue, voir Jouzel J.-N., « La politique du pire. Un cas de controverse autour d'une usine à risques », in Jouzel J.-N., Landel D., Lascoumes P., *Décider en incertitude. Les cas d'une technologie à risques et de l'épidémie d'hépatite C*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 27-132.

de ces mêmes risques et les actions de prévention qui s'étoffent par ailleurs de nouvelles possibilités (expropriation, délaissement, préemption, protection du bâti existant). L'ampleur du chantier, qui s'ouvre en même temps sur trois fronts différents (analyse des risques, information et maîtrise de l'urbanisation), explique que deux années de travail seront nécessaires avant la publication des principaux textes d'application de la loi (voir encadré 17)<sup>11</sup>.

Une fois l'étape de la mise en règlement franchie, une autre épreuve attend immédiatement la loi sur le chemin de sa mise en œuvre : il s'agit de la définition des programmes d'action correspondants par les services déconcentrés de l'État<sup>12</sup> en charge d'appliquer la nouvelle réglementation. En effet, la réforme ne peut pas se limiter à la production de nouvelles catégories normatives (législatives et réglementaires) et à leur diffusion du centre vers la périphérie : elle passe nécessairement par une série de réceptions, de reformulations et d'adaptations pour « coller » aux conditions locales de leur mise en œuvre. Dans chaque région, la création des CLIC et la mise en place des PPRT nécessitent donc une phase de préparation des services et la constitution d'un programme public spécifique, qui repose sur un usage sélectif des ressources juridiques et méthodologiques produites par l'administration centrale et leur incorporation progressive dans les réseaux d'action publique locaux. C'est pourquoi, alors que les textes réglementaires ont été publiés, la mise en œuvre de la loi peine encore à démarrer<sup>13</sup>. Aujourd'hui, si la plupart des CLIC est en place, seuls quelques PPRT sur les 420 prévus ont été approuvés et une quarantaine est en cours d'élaboration<sup>14</sup>.

La loi n'est encore que partiellement appliquée, mais ces premières réalisations confirment néanmoins que la réforme de la politique publique a déjà transformé le paysage de la prévention des risques industriels. Les CLIC existent et certains d'entre eux se réunissent, mobilisant ainsi nombre d'acteurs locaux. Les exploitants ont engagé la révision de leurs études de dangers pour se conformer à la nouvelle réglementation (prise en compte de la probabilité des potentialités accidentelles), tandis que la plupart des DRIRE de France sont prêtes à dérouler le programme PPRT sur les prochaines années. Enfin, certains plans, déjà approuvés, sont en passe d'être exécutés. Un premier bilan de cette réforme peut donc être tiré, afin de répondre à la question que nous posons en introduction de cet ouvrage, celle des effets de la catastrophe d'AZF sur la politique de prévention des risques industriels.

11. Ce travail d'écriture, qui se distingue assez nettement de l'élaboration de la loi, est présenté dans : Martinais E., *La mise en règlement des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Production normative et réforme de la prévention des risques industriels*, rapport pour le ministère de l'Écologie et du Développement durable, ENTPE-RIVES, 2007 ([www.rdtrisques.org/projets/ltdr](http://www.rdtrisques.org/projets/ltdr)).

12. Les DRIRE au niveau régional notamment.

13. Pour une illustration se rapportant à l'élaboration du programme CLIC en Rhône-Alpes, voir Nonjon M. et al., *Ouvrir la concertation sur les risques industriels. La constitution du CLIC de Feyzin (69)*, rapport pour le ministère de l'Écologie et du Développement durable, ENTPE-RIVES, 2007 ([www.rdtrisques.org/projets/ltdr](http://www.rdtrisques.org/projets/ltdr)).

14. D'après des informations communiquées par la DPPR sur le site internet du ministère de l'Écologie (consultation du 6 juin 2008).

## Encadré 17 : les principaux textes d'application de la loi Bachelot

### Analyse des risques

L'arrêté du 29 septembre 2005 définit notamment les règles pour la prise en compte de la probabilité d'occurrence des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation.

La circulaire du 29 septembre 2005 fixe des critères d'acceptabilité des situations à risques présentées par les industriels dans leurs études de dangers et définit les actions à engager en fonction de l'appréciation ainsi portée sur leur démarche de maîtrise des risques accidentels.

### CLIC

Le décret du 1<sup>er</sup> février 2005 relatif à la création des comités locaux d'information et de concertation détermine la composition du comité en cinq collèges, indique ses principales missions et quelques-unes de ses règles de fonctionnement.

La circulaire du 26 avril 2005 fixe notamment l'aire géographique du comité, précise sa composition, ses domaines de compétence, ses modalités de fonctionnement et ses moyens.

### PPRT

Le décret du 7 septembre 2005 définit les modalités et les délais d'élaboration des PPRT.

La circulaire du 3 octobre 2005 relative à la mise en œuvre des PPRT précise la définition du périmètre d'étude nécessaire à la prescription du plan et fixe la règle de sélection des potentialités accidentelles qui permettent de définir les zones et secteurs du plan.

La circulaire du 3 mai 2007 relative aux modalités de financement, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des mesures foncières et supplémentaires prévues par les PPRT précise notamment la participation de l'État au financement des mesures foncières et supplémentaires.

Le guide méthodologique de décembre 2005 (actualisé en octobre 2007) fournit des éléments de compréhension du nouveau cadre réglementaire et un mode d'emploi très détaillé de la procédure d'élaboration du PPRT qui, sur de nombreux aspects, diffère des procédures habituelles de maîtrise de l'urbanisation.

## La permanence du modèle technocratique d'expertise et de décision

« Il faut que tout change pour que rien ne change », écrivait Giuseppe Tomasi Di Lampedusa dans *Le Guépard*, signifiant par là qu'il fallait sans doute que l'aristocratie italienne accepte une forme de révolution, de perdre en apparence son pouvoir, pour conserver la réalité de celui-ci.

La thèse que nous voudrions défendre en conclusion de cet ouvrage s'inspire de cette célèbre formule de Lampedusa : si la loi Bachelot est bien à l'origine d'un renouvellement d'une partie des instruments usuels de la prévention des risques industriels et contribue à instaurer de nouvelles modalités d'action, celles-ci restent globalement au service d'une régulation inchangée. Autrement dit, l'apparition des CLIC et PPRT dans le paysage de la prévention des risques industriels ne remet pas en cause les principes fondamentaux et les finalités de cette politique publique. Plus précisément, on peut dire que la mise en œuvre de cette nouvelle loi définit un cadre qui préserve le modèle technocratique d'expertise et de décision, fondé sur un dialogue bipartite entre les services d'inspection et les industriels. Un modèle

qui, depuis plus de trente ans, caractérise ce domaine d'action publique. Un modèle qui aura été capable de résister aux effets combinés de l'une des plus importantes catastrophes industrielles des cinquante dernières années et d'une réforme qui place la démocratisation de l'action publique au premier rang de ses objectifs.

Les principales caractéristiques de ce modèle technocratique d'expertise et de décision ont été mises en évidence et décrites par différents auteurs, à partir des années 1980 : des corps d'ingénieurs d'État, réputés compétents, agissent pour une administration réglementaire, au nom du bien commun<sup>15</sup>. Dans ce schéma, les situations d'expertise et de décision mettent en scène les inspecteurs des installations classées et leurs interlocuteurs industriels, qui disposent, avec quelques bureaux d'études spécialisés, d'un monopole socialement reconnu dans la production de connaissances sur les risques industriels. Les suites d'AZF et la mise en œuvre de la réforme de la politique publique nous ont permis d'observer trois conditions de préservation de ce modèle, qui expliquent sa permanence dans le temps.

La première condition de stabilité est liée à la légitimité de la technique comme mode de résolution des problèmes et à l'absence de contestation à l'égard d'une forme de décision publique qui permet la conciliation d'intérêts divergents et l'élaboration d'un intérêt général territorialisé<sup>16</sup>. Même au plus fort de la crise suscitée par la catastrophe d'AZF, on constate que le modèle d'expertise et de décision co-construit par les services de l'État et les industriels n'est pas vraiment attaqué. Certes, une partie des critiques se focalise sur l'inspection des installations classées et ses activités en matière de contrôle et surveillance de l'industrie chimique et pétrolière. Mais les mises en cause visent surtout la nature du dialogue qu'elle entretient avec les acteurs locaux, au-delà du monde fermé des directions d'entreprise, et pas vraiment son activité d'expert technique attaché au suivi administratif des ICPE. Ainsi les associations de protection de l'environnement dénoncent-elles l'opacité du fonctionnement des DRIRE et la difficulté à obtenir des réponses aux questions posées, alors que les syndicats s'agacent d'une inspection qui ne rencontre jamais les représentants des salariés et se cantonne au dialogue avec les directions des établissements. Leurs attentes se situent dans le registre de la « mise en visibilité » de l'expertise et de la décision publique : avoir accès aux documents, faire en sorte que les interventions de l'inspection des installations classées soient clarifiées et publicisées, que les procédures soient davantage accessibles et que les ressorts de la décision publique soient plus lisibles. Mais en aucun cas, on ne peut dire que les débats post-AZF conduisent à une remise en cause du monopole des services de l'État et des exploitants sur l'expertise et la décision. D'ailleurs, toutes les parties prenantes, y compris les organisations patronales, proposent un renforcement des services d'inspection au sein des DRIRE. Avec à chaque fois une même justification : doter l'administration de moyens plus conséquents, consolider ses capacités de contrôle et de dialogue, afin de tendre vers un encadrement des activités à risques plus performant et plus indépendant.

15. Voir notamment : Pollak M., « Expertise et réglementation technologique », in collectif, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Saint-Étienne, CRESAL, 1985, p. 253-271 ; Lascoumes P., *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

16. À l'image de la plupart des politiques environnementales : voir Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, volume 11, n° 42, 1998, p. 37-66.

Une deuxième condition a été relevée lors de la mise en place de la réforme initiée par la catastrophe d'AZF : il s'agit du travail réalisé par les acteurs administratifs et industriels pour minimiser les effets d'une déstabilisation toujours possible. On a pu observer de telles interventions à propos du CLIC et de ses pouvoirs d'expertise. À plusieurs reprises, les services du ministère de l'Écologie, opposés au projet de contre-expertise, cherchent à tirer profit de leur position de rédacteur pour réduire la portée de cette disposition qui est perçue comme une possible remise en cause des prérogatives de l'inspection et plus largement, du monopole détenu par les services de l'État dans le domaine de la production de connaissances sur les risques industriels. Un peu plus tard, l'écriture des textes d'application de la loi révèle des stratégies similaires, visant également à maintenir intacts les contours du modèle technocratique de décision. Lors de la préparation du guide méthodologique PPRT par exemple, de multiples interventions des fonctionnaires de la DPPR, des services d'inspection des DRIRE et des industriels visent à préserver le caractère techniciste de la démarche d'élaboration du document, c'est-à-dire la distinction formelle entre une phase d'analyse des situations à risques relevant exclusivement des acteurs techniciens (DRIRE et industriels) et une phase dédiée à la concertation et à la discussion pour la prise en compte des intérêts particuliers et des options stratégiques défendues par les acteurs du territoire (élus, représentants associatifs, riverains, etc.). Pour l'inspection comme pour les exploitants, l'enjeu est de contenir les échanges et les négociations relatifs à la caractérisation des risques dans un espace restreint, afin de préserver les discussions nécessaires à la préparation des décisions. Le résultat obtenu est d'ailleurs à la hauteur des investissements consentis puisqu'au final, la réglementation prévoit que la procédure d'élaboration du PPRT ne peut démarrer qu'une fois effectué le travail de validation des études de dangers, de sélection des phénomènes dangereux dédiés à la maîtrise de l'urbanisation et de transformation de ces informations de base en un ensemble de documents cartographiques figurant la situation à risques de référence. C'est-à-dire une fois que les services de l'État et les industriels ont réalisé le cadrage des problèmes et établi la liste des voies de règlement possibles.

Enfin, la troisième condition de préservation du modèle technocratique réside dans sa plasticité, c'est-à-dire sa grande capacité d'adaptation au changement. En effet, sa stabilité apparente ne doit pas masquer les reconfigurations dont il est l'objet, en permanence. Ces effets de recomposition tiennent à la fois à la dynamique interne du modèle, c'est-à-dire à l'actualisation régulière des rapports de force qui structurent les relations entre autorités de contrôle et exploitants, et aux modifications de son environnement (réformes administratives, modifications réglementaires, volontés politiques, enjeux locaux, etc.). La permanence du modèle technocratique dans le temps ne signifie donc pas absence d'évolution des modes de coordination entre l'inspection et les industriels<sup>17</sup>. Ce qui nous conduit logiquement à la question suivante : quels sont les effets de la catastrophe d'AZF et de la réforme en cours sur ces modes de coordination ?

17. Les transformations successives des relations entre administration et assujettis industriels, dans l'intervalle des années 1970 à 2000, sont décrites dans : Bonnaud L., « Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970 », *Politix*, volume 24, n° 69, 2005, p. 131-161.

## L'actualisation des rapports de force entre services de l'État et industriels

Par nombre de ses orientations, l'entreprise réformatrice est l'occasion d'une redéfinition des positions occupées par les acteurs de la prévention des risques industriels, ainsi que du découpage des territoires d'intervention des uns et des autres. Elle place donc les acteurs concernés devant la perspective de possibles gains (ou pertes, selon les positions), en termes de pouvoirs, de compétences ou d'influence sur la conduite de la politique publique. Pour illustrer ce constat et montrer comment il prend forme dans le cadre particulier du modèle technocratique d'expertise et de décision, on peut s'appuyer sur l'exemple du renouvellement des règles d'analyse et de représentation des risques industriels, suite à la reconnaissance par la loi des approches probabilistes.

Tout commence par l'introduction de l'article 4 dans la loi, à l'initiative de parlementaires réceptifs aux revendications et arguments des industriels. Révélateur du *lobbying* exercé par les fédérations patronales, cet épisode permet aussi de comprendre que l'existence d'un dialogue continu entre services de l'État et industriels n'implique pas nécessairement (ou pas toujours) des échanges fondés sur une coopération apaisée. Il donne même une idée précise de la permanence des rapports de force entre les deux parties, dont la relation est travaillée par des tensions et des conflits d'intérêt régulièrement actualisés. En faisant voter cette disposition contre la volonté de l'administration et du gouvernement, les industriels entendent en effet faire pencher le rapport de force à leur avantage, en réduisant les possibilités de recours contre le tournant probabiliste et en profitant de cette nouvelle orientation méthodologique pour imposer une conception de la prévention moins contraignante sur le plan économique et plus adaptée aux politiques de sécurité des entreprises de la chimie et du pétrole.

Avec le vote de la loi Bachelot, les industriels imposent donc leur point de vue au ministère de l'Écologie quant aux règles d'élaboration des études de dangers. Néanmoins, cette « victoire » n'est qu'un règlement provisoire du problème qui connaît par la suite des évolutions plus favorables à l'administration. En effet, durant le processus d'écriture des textes d'application de la loi (circulaires, guides méthodologiques, recommandations techniques), les services du ministère de l'Écologie travaillent à rétablir le rapport de force et réussissent finalement à imposer un règlement qui tient également compte de leur conception du probabilisme et de la sécurité industrielle. Cela se traduit par deux mesures essentielles. La première correspond à l'imposition d'une méthode systématique de caractérisation des dangers, visant à décrire plus précisément que par le passé le développement des scénarios accidentels, ainsi que le positionnement et le fonctionnement des dispositifs de sécurité supposés empêcher la réalisation complète des phénomènes étudiés. En jouant de sa position stratégique de rédacteur du règlement, le ministère de l'Écologie tire profit de l'évolution des fondements de l'expertise pour inciter à une exploration plus approfondie des procédés industriels, obliger les exploitants à exposer davantage le fonctionnement de leurs installations. La mise en règlement se présente alors comme une opportunité qui permet d'élargir le champ des sujets discutables et donc, négociables. Quant à la deuxième mesure, dite du « filtre à la probabilité », elle s'applique au moment de la sélection des données d'entrée

du PPR (les potentialités accidentelles prises en compte pour définir zones et secteurs) et conditionne le retrait de tel ou tel scénario à son improbabilité d'une part, mais également au niveau de fiabilité des dispositifs de sécurité supposés le contenir. Or à l'usage, cette mesure s'avère très contraignante pour les industriels et ce d'autant plus qu'elle renforce notablement les capacités d'expertise et les moyens d'action des services d'inspection. « *C'est cette règle-là que l'UIC et l'UFIP n'avaient pas du tout été intégrée* », confie un inspecteur des installations classées ayant fait depuis peu l'expérience du pouvoir que lui confère désormais cette disposition réglementaire.

Par l'activité de production normative, le ministère de l'Environnement permet à ses inspecteurs de retrouver des marges de manœuvre dans la négociation avec les industriels, s'agissant notamment de la définition des niveaux de sécurité des installations à risques. Les fonctionnaires des DRIRE admettent d'ailleurs que cette ressource réglementaire leur permet de « *se retrouver à niveau avec les industriels* », y compris sur les questions très techniques qui sont abordées pour fixer les conventions sur lesquelles s'appuient les analyses de risques et l'ensemble des décisions préventives. Ce rééquilibrage des savoirs, qui profite aujourd'hui aux inspecteurs, tient également à leur position de « *lecteur critique* » des études de dangers réalisées par les industriels : collectivement, ils reçoivent l'ensemble des dossiers produits dans une région, ce qui leur permet de les comparer, de constituer des équivalences, de mesurer la pertinence des estimations effectuées par les uns et les autres. Ces collections de dossiers et tous les enseignements tirés des longues tractations sur lesquelles ils s'appuient sont ainsi thésaurisés, digérés, pour être ensuite redistribués sous forme de compétences « *prêtes à l'emploi* » dans les réseaux spécialisés de l'inspection.

Au final, cette réforme de la méthodologie des études de dangers met en évidence deux caractéristiques essentielles de la relation entre les services d'inspection et les industriels. Elle révèle tout d'abord que cette relation repose sur un jeu concurrentiel dans lequel chacune des parties cherche en permanence à influencer sur le cadre de l'échange, à son profit. Dans ce jeu, les acteurs extérieurs peuvent constituer des ressources à enrôler temporairement, afin de faire bouger les lignes : ce sont par exemple les parlementaires qui contribuent au vote de l'article 4. Elle montre ensuite que le contenu de l'expertise qui conditionne la décision n'a rien d'intangible. Il est le résultat d'accords temporaires entre les deux parties, des accords qui portent à la fois sur les règles et les conventions définies nationalement, et sur celles qui prévalent au niveau local, dans le cadre d'une négociation qui tient compte du type d'établissement concerné et, dans une moindre mesure, de son environnement social et urbain.

Ces différents constats, issus d'observations de terrain réalisées ces dernières années, viennent finalement relativiser la « *thèse de la capture* » défendue par certains auteurs<sup>18</sup>. Ils montrent en particulier que l'existence d'échanges bipartites permanents et structurants ne signifie pas que l'expertise et ses usages sont systématiquement détournés au profit des intérêts industriels. Dans le même

18. Brénac É., « *Corporatismes et politique intersectorielle : la politique de l'environnement* », in Colas D. (sous la direction de), *L'État et les corporatismes*, Paris, PUF, 1988, p. 127-146.

temps, ils révèlent que les « logiques d'accommodation<sup>19</sup> » ou les principes de la « régulation négociée<sup>20</sup> » qui sont à l'œuvre dans les situations d'expertise et de décision régulières n'impliquent pas nécessairement un retrait de l'État, qui renoncerait systématiquement à son pouvoir de contrainte contre l'engagement de l'industriel de respecter les objectifs et les conventions négociés en commun. Ces situations sont davantage le reflet de relations d'interdépendance (chaque partie a besoin de l'autre), qui se construisent sur des rapports de force actualisés en permanence (chaque partie cherche en chaque occasion à tirer avantage de ses ressources pour imposer à l'autre ses orientations stratégiques) et qui visent à rechercher des points d'équilibre (des voies de conciliation) entre des positions nécessairement concurrentes, voire parfois clairement divergentes.

## Nouvelle loi, nouvelle politique, nouveaux acteurs ?

Si la réforme en cours modifie les conditions du dialogue entre les services de l'État et les industriels, elle a dans le même temps des répercussions sur les univers professionnels correspondants ainsi que sur les autres acteurs du domaine. Le constat que nous faisons de la permanence du modèle technocratique ne signifie pas que l'expertise et la décision ne concernent que deux entités, l'inspecteur des installations classées d'un côté, le responsable d'exploitation de l'autre. Ces échanges mobilisent au contraire des collectifs plus ou moins identifiables, principalement des pairs, mais également, sous conditions, des tierces parties, c'est-à-dire des représentants des collectivités locales, des associations ou des organisations syndicales, dont la participation est désormais inscrite dans diverses dispositions de la loi Bachelot<sup>21</sup>. Dans ces conditions, il importe de savoir comment la reconfiguration des relations entre les services de l'État et les exploitants s'ajuste avec les évolutions qui touchent l'ensemble des parties prenantes de la prévention des risques industriels.

S'agissant de l'inspection des installations classées, on peut dire que la mise en œuvre de la loi Bachelot s'inscrit dans la continuité des réformes engagées depuis la fin des années 1990, en particulier le renforcement de la spécialisation. En DRIRE, la spécialisation du métier d'inspecteur s'organise autour de trois grands ensembles thématiques, qui constituent autant de pôles dans les services de l'environnement industriel : IPPC<sup>22</sup>, risques sanitaires, risques accidentels. La mise en œuvre de

19. Padioleau J.-G., « L'État et l'entreprise : la lutte anti-pollution dans le secteur des cimenteries. Comment gouverner par décret », in *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 113-136.

20. Lascombes P., *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, op. cit.

21. Et sous des formes juridiques différentes, puisque selon les dispositions, il peut être question d'information, de concertation, d'association, de consultation pour avis ou d'enquête publique.

22. Du nom de la directive 96-61-CE 24 septembre 1996 (dite « directive IPPC »), entrée en vigueur le 30 octobre 1999 pour les installations nouvelles. Cette directive prévoit que les valeurs limites d'émission, les paramètres et les mesures techniques équivalentes [...] soient fondés sur les meilleures techniques disponibles (article 9) et que les États membres prennent les mesures nécessaires afin que les autorités compétentes réexaminent périodiquement et actualisent, si nécessaire, les conditions de l'autorisation (article 13). Lors de la transcription en droit français de cette directive, la France a fait le choix que le réexamen de l'arrêté préfectoral d'autorisation des établissements IPPC se fasse sur la base de la remise par l'exploitant d'un bilan de fonctionnement tous les dix ans.

la loi tend à accélérer cette partition, en raison de la complexité et de la diversité des connaissances techniques qu'il faut désormais mobiliser pour lire et évaluer les études de dangers des installations Seveso. Une organisation qui repose sur un inspecteur généraliste affecté à une petite portion de territoire n'est plus adaptée à une situation où les études d'exploitations de toute taille et de tout type doivent être revues et examinées simultanément. En conséquence, la spécialisation technique (par type de problème) conduit à redéfinir les collectifs de travail selon une logique verticale plutôt que territoriale : les collègues sont ceux qui sont confrontés aux mêmes problèmes, dans la même région ou dans une autre, et non ceux qui font l'inspection des installations classées sur un même territoire.

On remarque également que la mise en œuvre de la loi Bachelot renforce nettement le processus de collectivisation des compétences initié par le ministère de l'Écologie depuis la fin des années 1990. L'organisation qui en découle entend faire de tout inspecteur l'incarnation de l'inspection toute entière, et de chaque avis rendu l'expression d'une décision collective. Dans cette perspective, il s'agit d'homogénéiser les décisions en multipliant les partages de connaissances et les occasions d'échanges entre inspecteurs, sur les différents sujets techniques ou procéduraux qui les concernent. Outre les réunions interrégionales, la collectivisation des compétences se matérialise par la mise en place de groupes de travail, communs avec les industriels, pour définir collectivement les règles qui seront valides sur un secteur donné (le chlore, le GPL, les liquides inflammables, les peroxydes, les substances pyrotechniques, etc.). Tous ces lieux d'échanges visent à constituer un socle commun de savoirs, une base commune d'identification et d'évaluation des enjeux techniques. Et si chaque inspecteur pris individuellement n'est pas forcément un spécialiste des fabrications particulières qu'il doit expertiser, il est en mesure, par ce procédé, de s'appuyer sur des spécialistes, mis en réseau régionalement ou nationalement. Les réunions en groupe de travail visent ainsi à rendre visible les interlocuteurs pertinents sur les différents sujets techniques. Au niveau local, ces principes de collectivisation de la compétence sont également garantis par la mise en place de grilles de lecture communes et de procédures de double lecture des études de dangers, de sorte qu'aucune décision ne puisse être prise de façon isolée.

Enfin, il est indéniable que la réforme en cours se traduit par une standardisation accrue des interventions, c'est-à-dire par une intensification de la procéduralisation. Les méthodologies, instructions, documents types, fiches techniques, formulaires et consignes ministérielles, de plus en plus détaillés et précis, concernent désormais tous les domaines d'intervention des inspecteurs. Les inspections des installations Seveso peuvent ainsi relever de plusieurs guides à envisager successivement, comme l'indique ce fonctionnaire de la DRIRE qui s'amuse de cette énumération : *« Au ministère, ils vont faire une série de guides sur les inspections dans les Seveso. Sur les inspections de barrières, essentiellement. C'est-à-dire : étant donné les mesures de maîtrise du risque qui sont énumérées dans l'étude de dangers, qu'est-ce qu'on regarde en inspection pour s'assurer que ces mesures de maîtrise du risque sont correctement réalisées d'une part mais également entretenues, essayées ? Il y aura un guide Comment choisir les bonnes mesures de maîtrise du risque à inspecter. Ensuite, un autre sur les mesures de maîtrise du risque à base technique. Et un autre sur les mesures de maîtrise du risque à*

*base organisationnelle et humaine. Il y aura un nouveau guide sur les inspections du SGS et puis un autre qui ne me revient pas».*

Aujourd'hui, le ministère cherche donc à doter les services d'inspection de modes d'emploi dans le plus grand nombre de registres possibles, pour éviter les situations d'indécision qui engageraient trop loin la responsabilité individuelle des inspecteurs, au moment de valider une étude de dangers par exemple, ou bien de sélectionner les phénomènes dangereux entrant dans le calcul des zones destinés à la maîtrise de l'urbanisation. Le guide méthodologique PPRT fournit ainsi une description très détaillée des nombreuses opérations à effectuer pour passer de l'étude de dangers fournie par les industriels à la définition conjointe des zones et secteurs du plan et des règlements d'urbanisme associés. La démarche est alors complètement systématisée, tandis que la liste des recommandations fournies cherche à réduire au maximum les initiatives individuelles et les interprétations divergentes des objectifs fixés par la réglementation. Même s'il n'élimine pas tous les problèmes de mise en œuvre, ce type de guide a toutefois vocation à cadrer de façon très stricte les interventions selon quatre types d'arguments : subvenir au déficit possible d'expertise et de connaissance d'inspecteurs de plus en plus spécialisés (principe de technicité) ; éviter les situations d'indécision et de blocage (principe d'efficacité) ; pourvoir à une égalité de traitement, d'une entreprise à une autre, d'une région à une autre (principe d'égalité) ; et enfin, contraindre les acteurs de terrain à rester dans le domaine du faisable et de l'économiquement acceptable (principe de réalité qui se révèle déterminant en matière de maîtrise de l'urbanisation, compte tenu des enjeux financiers).

De plus en plus, l'inspection des installations classées est organisée selon ces principes de spécialisation, de collectivisation et de procéduralisation, avec pour objectif de renforcer l'efficacité de l'action publique, de pallier les manques de connaissance dans un contexte où les registres de savoirs se diversifient et se complexifient, et enfin, de mettre en partage les responsabilités et de garantir chacun contre une éventuelle mise en cause individuelle. De ce point de vue, on peut donc dire que la loi Bachelot a eu pour effet de confirmer, en accélérant leur mise en œuvre, des évolutions engagées depuis la fin des années 1990.

S'agissant des autres parties prenantes de la prévention des risques industriels, les constats sont plus difficiles à établir, en raison de l'avancement inégal des procédures PPRT et CLIC. Le rôle de certains acteurs a été renforcé par la loi, qui prévoit par exemple que des représentants des collectivités locales et du CLIC soient « associés » à l'élaboration des PPRT. Des acteurs extérieurs au cercle fermé des techniciens (DRIRE et industriels) doivent donc intervenir dans le cours de la procédure pour contribuer à la définition des mesures préventives. Ils n'ont cependant accès qu'à la partie aval de la démarche et pour le moment, leur intervention est souvent considérée par l'administration et les industriels, comme une opportunité de partager la responsabilité des décisions finales, dans un domaine où chacun est bien conscient de l'importance des conventions et des consensus. La complexité technique des arbitrages réalisés tout au long des processus successifs (pour l'établissement de l'étude de dangers, puis sa traduction en mesures de maîtrise de l'urbanisation) et leur caractère « négocié en amont » rend les décisions finales vulnérables à la critique d'un opposant pointilleux et sceptique. En conséquence, une décision robuste est une décision fondée techniquement, mais également portée

localement, à la fois politiquement (par les élus) et socialement (par les riverains et les représentants syndicaux). Dès lors, l'intervention des parties prenantes est à la fois souhaitée, encouragée (car elle constitue l'ultime validation d'un processus complexe et à très longue portée) et redoutée (car source potentielle de désordre ou de mise en cause des compromis patiemment élaborés en amont).

Cinq ans après sa parution, la loi Bachelot a indiscutablement fait évoluer la prévention et la gestion des risques industriels, ne serait-ce que parce qu'elle a redéfini les modalités de qualification et de représentation des dangers des installations. En changeant les règles du jeu, elle a invité chaque acteur à reconsidérer sa position et celle de ses interlocuteurs sur les scènes locales du risque, et à réexaminer les ressources qu'il peut faire valoir (compétences, influence, savoir-faire, expériences) dans le nouveau contexte. Pour l'inspection des installations classées, comme pour les exploitants industriels, elle s'est traduite par une évolution des structures organisationnelles, des méthodes et des pratiques de travail. Si cette appropriation de la loi a pour le moment principalement concerné les acteurs pour qui la prévention des risques industriels constitue un quotidien et un métier, la phase qui s'ouvre désormais engage les acteurs des territoires du risque (élus, riverains, associations, syndicats) à faire de même. Les connaissances et les moyens dont ils disposent pour le faire sont beaucoup plus réduits. Pourtant, c'est à l'aune de la robustesse des accords locaux sur des décisions difficiles comme les PPRT que l'on pourra juger des forces réformatrices contenues dans la loi.

## Bibliographie

- Abélès M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000.
- Accardo A. (sous la direction de), *Journalistes au quotidien. Essais de socio-analyse des pratiques journalistiques*, Bordeaux, Éditions Le Mascaret, 1995.
- Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y.-F., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Éditions du Seuil, 1996.
- Andurand R., *Saga des SPPPI*, Paris, Éditions Préventique, 1996.
- Avril P., « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 89-99.
- Barthe Y., *Le pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006.
- Barthe Y., « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, n° 57, 2002, p. 57-78.
- Barthélémy F., *Usine de la société Grande Paroisse à Toulouse : accident du 21 septembre 2001*, (rapport IGE/01/034), Paris, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 2001.
- Barthélémy M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
- Bayet C., Le Bourhis J.-P., *Écrire le risque. Étude des mécanismes d'inscription du risque-inondation au niveau local*, rapport pour le ministère de l'Écologie et du développement durable, Paris, CEVIPOF-CNRS, 2002.
- Bigaut C., *Les cabinets ministériels*, Paris, LGDJ, 1997.
- Billet P., « Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations à risques », *Droit de l'environnement*, n° 113, 2003, p. 215-219.
- Birnbaum P., *Les sommets de l'État*, Paris, Éditions du Seuil, 1977 (1994).
- Blancher P., « Scénarios de risque industriel et prévention par l'aménagement », in Decrop G., Galland J.-P. (sous la direction de), *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1998, p. 127-148.
- Blatrix C., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n° 57, 2002, p. 79-102.

Blondiaux L., « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2006, p. 119-137.

Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 17-36.

Blondiaux L., « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale*, Paris, PUF, 1999, p. 367-404.

Boin A., McConnell A., Hart P. (eds), *Governing after Crisis. The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Oxford, Cambridge university Press, 2008.

Bonnaud L., Martinais E., « Des usines à la campagne aux villes industrielles. La cohabitation ville/industrie saisie à travers l'histoire du droit des établissements classés », *Développement durable et territoires*, dossier 4 : la ville et l'enjeu du développement durable, 2005 (en ligne : <http://developpementdurable.revues.org/document749.html>).

Bonnaud L., « Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970 », *Politix*, volume 24, n° 69, 2005, p. 131-161.

Bonnaud L., *Experts et contrôleurs d'État : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, thèse pour le doctorat de sociologie, ENS Cachan, 2002.

Boy D., Vilalba B., « Le dilemme des écologistes : entre stratégie nationale et diversités locales », in Perrineau P., Reynié D. (sous la direction de), *Le vote incertain*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 143-162.

Bréhier T., « Les groupes de pression à l'Assemblée », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 107-119.

Brénac É., « Corporatismes et politique intersectorielle : la politique de l'environnement », in Colas D. (sous la direction de), *L'État et les corporatismes*, Paris, PUF, 1988, p. 127-146.

Brot J., Callens S., Gérardin H., Petit O. (sous la direction de), *Catastrophe et gouvernance. Succès et échecs dans la gestion des risques majeurs*, Louvain, Fernelemonr, EME & Intercommunications, 2008.

Bunel J., « Représentation patronale et représentativité des organisations patronales », *Travail et Emploi*, n° 70, 1997, p. 3-19.

Cahoua P., « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs*, n° 45, 1985, p. 37-49.

Caillosse J., « Droit de crise, droit en crise ? », in Gilbert C. (sous la direction de), *La catastrophe, l'élu et le préfet*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1990, p. 43-66.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Éditions du Seuil, 2001.

Camby J.-P., Servent P., *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Paris, Montchrestien, 1997.

Cauhopé M., *Comment se construisent les représentations médiatiques de la ville après la catastrophe ? Le cas de l'explosion de l'usine AZF, Toulouse, 21 sept. 2001*, master recherche « Villes et Sociétés », IUL, ENTPE, 2005.

Charbonneau S., *La gestion de l'impossible : la protection contre les risques techniques majeurs*, Paris, Economica, 1992.

Chaskiel P., « Syndicalisme et risques industriels. Avant et après la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse (septembre 2001) », *Sociologie du travail*, n° 49, 2007, p. 180-194.

Centre interdisciplinaire d'études urbaines, « L'explosion de l'usine AZF à Toulouse : une catastrophe inscrite dans la ville », *Mappemonde*, n° 65, 2002, p. 23-28.

Coanus T., Duchêne F., Martinais E., 2000, *La ville inquiète. Développement urbain, gestion du danger et vie quotidienne sur trois sites « à risque » de la grande région lyonnaise (fin XIX<sup>e</sup>-fin XX<sup>e</sup>)*, rapport au contrat de plan État-région Rhône-Alpes (Programme génie urbain et environnement), RIVES, 2000.

Coanus T., Duchêne F., Martinais E., « Les relations des gestionnaires du risque urbain avec les populations riveraines. Critique d'une certaine idée de la « communication » », *Les Annales des Mines*, série « Responsabilité et Environnement », n° 13, 1999, p. 5-17.

Cohen E., « Formation, modèles d'action et performance de l'élite industrielle : l'exemple des dirigeants issus du corps des Mines », *Sociologie du travail*, n° 4, 1988, p. 587-614.

Collovald A., Gaïti B., « Discours sous surveillance : le social à l'Assemblée », in CURRAP, *Le « social » transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, p. 9-54.

Commaille J., *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

Decrop G., Gilbert C., « L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs », *Politiques et management public*, volume 11, n° 2, 1993, p. 143-157.

Decrop G., « Les risques majeurs naturels et technologiques, objet de politique publique ? », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 6, 1991, p. 17-29.

Deharbe D., 2003, « Quelques réflexions insolentes sur les significations politiques du volet technologique de la loi risques... », *Droit de l'environnement*, n° 113, p. 234-237.

De Terssac G., Gaillard I. (sous la direction de), *La catastrophe d'AZF : l'apport des sciences humaines et sociales*, Paris, Éditions Lavoisier, 2008.

Dobry M., « Réflexions à partir d'une analyse sociologique des crises politiques : point de vue de Michel Dobry » in *Actes de la troisième séance du séminaire*

*Programme risques collectifs et situations de crise*, Grenoble, CNRS, 1995, 102 p.

Dobry M., *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1982.

Duclos D., « Puissance et faiblesse du concept de risque », *L'Année sociologique*, volume 46, n° 2, 1996, p. 309-337.

Dulong D., Dubois V., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.

Essig P., Débat national sur les risques industriels, octobre – décembre 2001, Rapport à Monsieur le Premier ministre, janvier 2002. En ligne sur le site de La Documentation française.

Farreny H., Moretto C., *Toulouse, chronique d'un désastre annoncé*, Toulouse, Cépaduès Editions, 2003.

Favier R., Granet-Abisset A.-M. (sous la direction de), *Récits et représentations des catastrophes depuis l'Antiquité*, Grenoble, CNRS-MSH-Alpes, 2005.

Favre P., « L'émergence des problèmes dans le champ politique », in Favre P. (sous la direction de), *Sida et politique. Les premiers affrontements, 1981-1987*, Paris, L'Harmattan, 1992.

Friedberg E., *Le pouvoir et la règle*, Paris, Éditions du Seuil, 1993.

Friedberg E., Desjeux D., « Fonctions de l'État et rôle des grands corps : le cas du corps des Mines », *Annuaire international de la fonction publique 1971-1972*, 1972, p. 567-585.

Fung A., Wright E.O., « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 49-80.

Garraud P., « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, volume 40, p. 17-41.

Gerstlé J., *La communication politique*, Paris, Armand Colin, 2004.

Gilbert C., « Erreurs, défaillances, vulnérabilités : vers de nouvelles conceptions de la sécurité ? », *Cahiers du GIS risques collectifs et situations de crise*, n° 3, 2005, p. 69-115.

Gilbert C., « L'analyse des crises : entre normalisation et évitement », *Cahiers du GIS risques collectifs et situations de crise*, n° 3, 2005, p. 175-223.

Gilbert C., « Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques », *Pouvoirs locaux*, n° 56, 2003, p. 48-52.

Gilbert C., *La catastrophe, l'élu et le préfet*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1990.

Gilbert C., « Le nuage toxique de Nantes. Exemple d'une crise blanche », *Préventique*, n° 22, 1988, p. 4-23.

- Girault J.-M., Nicourt C., « Environnement et relégation sociale, l'exemple de la ville de Saint-Denis du début du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours », *Natures Sciences Sociétés*, volume 5, n° 4, 1997, p. 23-33.
- Grangé J., « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, volume 34, n° 4/5, 1984, p. 955-987.
- Grossman E., « Lobbying et vie politique », *Problèmes économiques et sociaux*, n° 918, Paris, La Documentation française, 2005.
- Jobert B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, volume 42, n° 2, 1992, p. 219-234.
- Jouzel J.-N., « La politique du pire. Un cas de controverse autour d'une usine à risques », in Jouzel J.-N., Landel D., Lascoumes P., *Décider en incertitude. Les cas d'une technologie à risques et de l'épidémie d'hépatite C*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 27-132.
- Kessler M.-C., « Les grands corps à l'horizon 2000 », *Revue administrative*, n° 301, 1998, p. 122-130.
- Kessler M.-C., *Les grands corps de l'État*, Paris, PUF, 1994.
- Lagadec P., *Ruptures créatrices*, Paris, Éditions d'Organisation-Les Échos Éditions, 2000.
- Lagadec P., *Apprendre à gérer les crises. Société vulnérable, acteurs responsables*, Paris, Éditions d'Organisation, 1993.
- Lagadec P., *La gestion des crises, outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Paris, Mac Graw-Hill, 1991.
- Lagadec P., *États d'urgence. Défaillances technologiques et déstabilisation sociale*, Paris, Éditions du Seuil, 1988.
- Lagadec P., *Le risque technologique majeur. Politique, risque et processus de développement*, Paris, Pergamon Press, 1981.
- Lagroye J., « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », in Mabileau A. (sous la direction de), *À la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 150-165.
- Landowski E., 1977, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *Revue française de science politique*, volume 27, n° 3, p. 428-441.
- Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- Lascoumes P., « L'obligation d'informer et de débattre, une mise en public des données de l'action publique », in Gerstlé J. (sous la direction de), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 303-321.
- Lascoumes P., « La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs. Le cas des politiques d'environnement », in Dubois V., Dulong D., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, p. 187-198.

Lascoumes P., «La gestion technocratique des risques industriels», in Barraqué B. et Theys J. (sous la direction de), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Éditions Recherches, 1998, p. 281-295.

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., «Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures», *Politix*, volume 11, n° 42, 1998, p. 37-66.

Lascoumes P., «Rendre gouvernable : de la «traduction» au «transcodage». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique», in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 325-338.

Lascoumes P., «Le rôle des accidents industriels sur la prévention des risques», in Bram G. et alii (eds.), *La chimie dans la société. Son rôle, son image*, Paris, CNRS-L'Harmattan, 1995, p. 175-183.

Lascoumes P., «Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois montagne et littoral», *Revue française de science politique*, volume 45, n° 3, 1995, p. 396-419.

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

Latté S., Rechtman R., «Enquête sur les usages sociaux du traumatisme à la suite de l'accident de l'usine AZF à Toulouse», *Politix*, volume 19, n° 73, 2006, p. 159-184.

Le Bon G., *Psychologie des foules*, Paris, PUF, 2006 (1895).

Leca J., «La gouvernance de la France sous la V<sup>e</sup> République. Une perspective de sociologie comparative», in d'Arcy F., Rouban L. (sous la direction de), *De la V<sup>e</sup> République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

Lemieux C., Barthe Y., «Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique», *Politix*, n° 44, 1998, p. 2-28.

Lenoir R., «La famille, une affaire d'État. Les débats parlementaires concernant la famille (1973-1978)», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 113, 1996, p. 16-30.

Loos F., Le Déaut J.-Y., *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur* (rapport n° 3559), Paris, Assemblée nationale, 2002.

Marris C., Joly P.-B., Ronda S., Bonneuil C., «How the French GM controversy led to the reciprocal emancipation of scientific expertise and policy making», *Science and Public Policy*, Vol. 32, n° 4, 2005, p. 301-308.

Martinais E., *La mise en règlement des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Production normative et réforme de la prévention des risques industriels*, rapport pour le ministère de l'Écologie et du Développement durable, ENTPE-RIVES, 2007 (en ligne : [www.rdtrisque.org/projets/ltldr](http://www.rdtrisque.org/projets/ltldr)).

Martinais E., Morel Journel C., Duchêne F., «La construction sociale du risque environnemental : un objet géographique ?», in Séchet R., Veschambre V. (sous

la direction de), *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 173-186.

Martinais E., «La construction d'un territoire industriel «à risque» : le couloir de la chimie lyonnais», *Pouvoirs locaux*, n° 56, 2003, p. 58-64.

Martinais E., *Les sociétés locales à l'épreuve du risque urbain. Un siècle de gestion du danger dans deux contextes de l'agglomération lyonnaise*, thèse de géographie, université Jean-Monnet de Saint-Étienne, 2001.

Martinais E., «Gestion du risque industriel et conflits territoriaux. Le cas de Saint-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise», *Revue de géographie de Lyon*, volume 71, n° 1, 1996, p. 31-44.

Massard-Guilbaud G., *Une histoire sociale de la pollution industrielle dans les villes françaises (1789-1914)*, mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches, université Lumière Lyon 2, 2003.

Massardier G., *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.

Mathiot P. et Sawicki F., «Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. Première partie : caractéristiques sociales et filières de recrutement», *Revue française de science politique*, volume 49, n° 1, 1999, p. 1-27.

Mathiot P. et Sawicki F., «Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. Seconde partie : stratégies de reconversion», *Revue française de science politique*, volume 49, n° 2, 1999, p. 231-264.

Maugeri S., *Délits de gestion*, Paris, La Dispute, 2001.

Nonjon M., Duchêne F., Lafaye F., Martinais E., *Ouvrir la concertation sur les risques industriels. La constitution du CLIC de Feyzin (69)*, rapport pour le ministère de l'Écologie et du Développement durable, ENTPE-RIVES, 2007 (en ligne : [www.rdtrisques.org/projets/ltdr](http://www.rdtrisques.org/projets/ltdr)).

Padioleau J.-G., *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

Page E., «The civil servant as legislator : law making in British administration», *Public administration*, Vol. 81, n° 4, 2003, p. 651-679.

Perrow C., *Normal accidents. Living with High Risks Technologies*, New York, Basic Book, 1984.

Pollak M., «Expertise et réglementation technologique», in collectif, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Saint-Étienne, CRESAL, 1985, p. 253-271.

Pollak M., «La régulation technologique : le difficile mariage entre le droit et la technologie», *Revue française de science politique*, volume 32, n° 2, 1982, p. 165-184.

Ranchy S., «De la prévention à la réparation : aspects juridiques de l'appréhension des risques industriels majeurs», actes du colloque Risques industriels majeurs,

sciences humaines et sociales, Toulouse, LERASS, MSHS Toulouse, MSH Alpes, p. 349-357.

Reynié D., *Le Triomphe de l'opinion*, Paris, Odile Jacob, 1998.

Romi R., « Les pratiques de concertation en matière d'environnement », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale*, Paris, PUF, 1999, p. 155-159.

Rouban L., « Les cabinets ministériels du gouvernement Jospin. 1997-2002 », *Revue administrative*, n° 339, 2004, p. 230-248.

Roubieu O., « Des « managers » très politiques. Les secrétaires généraux des villes », in Dubois V., Dulong D., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, p. 217-231.

Rui S., « Le public fait-il la loi ? Le Débat national sur l'eau entre injonction participative et néo-corporatisme », *Politix*, n° 75, 2006, p. 125-142.

Rui S., *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.

Saurugger S., Grossman E., « Les groupes d'intérêt français. Transformation des rôles et des enjeux politiques », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 2, 2006, p. 197-203.

Schrameck O., *Matignon, rive gauche*, Paris, Éditions du Seuil, 2001.

Schrameck O., *Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 1995.

Suleiman E., *Les élites en France, grands corps et grandes écoles*, Paris, Éditions du Seuil, 1979.

Suraud M.-G., *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la contestation*, collection « Réponses environnement », Paris, La Documentation française, 2007.

Surel Y., « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, volume 47, n° 2, 1997, p. 147-172.

Thiec Y., Tréanton J.-R., « La foule comme objet de « science » », *Revue française de sociologie*, volume 24, n° 1, 1983, p. 119-136.

Vaughn D., *The Challenger Launch Decision. Risky Technology, Culture and Deviance at Nasa*, University of Chicago Press, 1996.

Vilalba B., « Les Verts : pour une « République girondine » », *Pouvoirs locaux*, n° 51, 2001, p. 59-64.

Woll C., « La réforme du MEDEF : chronique des difficultés de l'action collective patronale », *Revue française de science politique*, volume 56, n° 2, 2006, p. 255-279.

# Glossaire

- AFEP : Association française des entreprises privées
- ANCMRTM : Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs
- BRTICP : Bureau des risques technologiques et des industries chimiques et pétrolières
- CCI : Chambre de commerce et d'industrie
- CLI : Commission locale d'information
- CLIC : Comité local d'information et de concertation
- CLIS : Commissions locales d'information et de surveillance
- CLIRT : Comité local d'information sur les risques technologiques
- CLPR : Comité local de prévention des risques
- CHSCT : Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
- CRIIRAD : Commission de recherche et d'information indépendantes sur la radioactivité
- DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
- DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
- DDSV : Direction départementale des services vétérinaires
- DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- DPPR : Direction de la prévention des pollutions et des risques
- DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
- DRT : Direction des relations du travail
- EPFL : Établissement public foncier local
- FNE : France Nature Environnement
- FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
- ICPE : Installation classée pour la protection de l'environnement
- INB : Installation nucléaire de base

## Réponses environnement

INERIS : Institut national de l'environnement industriel et des risques

MATE : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

MEDD : Ministère de l'Écologie et du Développement durable

MEDEF : Mouvement des entreprises de France

MNLE : Mouvement national de lutte pour l'environnement

OPECST : Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

PER : Plan d'exposition aux risques

PIG : Projet d'intérêt général

PPI : Plan particulier d'intervention

PPR : Plan de prévention des risques

PPRI : Plan de prévention des risques inondations

PPRT : Plan de prévention des risques technologiques

SDPRM : Sous-Direction à la prévention des risques majeurs

SEI : Service de l'environnement industriel

SNPE : Société nationale des poudres et explosifs

SPIRAL : Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles et des risques dans l'agglomération lyonnaise

SPPPI : Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles

STIIC : Service technique interdépartemental des installations classées

SUP : Servitude d'utilité publique

UFIP : Union française des industries pétrolières

UIC : Union des industries chimiques

UMINATE : Union Midi-Pyrénées nature environnement

UMP : Union pour la majorité présidentielle

ZAD : Zone d'aménagement différé

# Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	2
<b>Sommaire</b> .....	3
<b>Introduction</b> .....	5
Les effets des catastrophes sur l'action publique : un problème peu étudié .....	6
Retracer la genèse des CLIC et PPRT en tant que dispositions législatives .....	8
Suivre l'écriture de la loi pour observer les conditions du changement .....	10
Plan de l'ouvrage .....	13
Partie I	
<b>La mise en débat public des risques industriels</b> .....	15
<b>Les débats et leurs participants : des réductions successives</b> .....	20
L'ouverture du débat : campagne de presse, polémiques et mises en accusation .....	20
Le Débat national sur les risques industriels : une procédure ouverte, mais néanmoins sélective .....	26
Les auditions de la commission d'enquête parlementaire : une procédure sélective favorisant la représentation de tous les points de vue .....	29
<b>Le contenu des débats : inventaire des problèmes et pistes d'amélioration possibles</b> .....	32
Des propositions centrées sur les problèmes pratiques des acteurs de la prévention .....	32
Le rapport Essig : des recommandations d'ordre général, peu transposables .....	37
Le rapport de la commission d'enquête parlementaire : 90 pistes d'amélioration .....	40
<b>Du débat à l'écriture de la loi : des effets certains, mais difficilement mesurables</b> .....	44

Partie II	
<b>La formalisation administrative du projet de loi</b> .....	47
<b>Des orientations de réforme qui échappent au ministère de l'Environnement</b> .....	52
La gestion de crise : un ministère en position défensive.....	52
De l'extrême contrainte à l'extrême opportunité : les « surprises » de Matignon .....	54
Réformer, c'est faire du neuf avec du vieux .....	57
<b>L'avant-projet Cochet : un texte de portée symbolique, reflet des difficultés d'un ministre isolé</b> .....	60
Un ministre aux prises avec son administration : l'exemple de l'article CLIPRT.....	61
Des partenaires consultés, mais peu écoutés faute de temps....	64
Les limites d'un écologiste au pouvoir : l'exemple des PPRT .....	67
<b>Le projet Bachelot : un exercice de différenciation politique</b>	72
Nouveau ministre, nouveau projet ? .....	73
Un texte réécrit, repolitisé et en grande partie renégocié .....	75
Du CLIPRT au CLIC : changement de nom, changement de paradigme.....	77
L'arbitrage décisif : le retour de l'expropriation et du délaissement dans le PPRT.....	80
<b>La fabrique administrative du projet de loi</b> .....	86
Partie III	
<b>Le projet de loi Bachelot à l'épreuve du processus parlementaire</b> .....	89
<b>L'organisation et la préparation des débats : traduire pour mieux mobiliser</b> .....	94
Le travail des rapporteurs : à la recherche du « juste équilibre »	94
La mobilisation des parlementaires et la préparation du scrutin : le travail de cadrage du cabinet.....	100
Les divergences de vue du Sénat et de l'Assemblée nationale...	104
<b>L'apport rédactionnel de la navette parlementaire</b> .....	108
Un volet « risques technologiques » peu modifié dans ses grands principes .....	108
Le jeu politique et les discours pour le Journal officiel.....	116
Une disposition inattendue, riche de conséquences : la méthodologie des études de dangers.....	120
<b>Des lectures contrastées du processus parlementaire</b> .....	127

<b>Conclusion</b> .....	129
Un travail administratif au long cours.....	129
Un processus continu de technicisation et politisation.....	133
Et après?.....	135
La permanence du modèle technocratique d'expertise et de décision.....	138
L'actualisation des rapports de force entre services de l'État et industriels.....	141
Nouvelle loi, nouvelle politique, nouveaux acteurs?.....	143
<b>Bibliographie</b> .....	147
<b>Glossaire</b> .....	155

Le 21 septembre 2001, avec l'explosion de l'usine AZF de Toulouse, la France connaît l'une des plus graves catastrophes industrielles de son histoire. Deux ans plus tard, le 30 juillet 2003, le Parlement adopte la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages qui, par plusieurs de ses dispositions, entend réformer de façon significative la politique de prévention des risques industriels.

Cet ouvrage retrace le processus d'écriture de ce texte législatif, depuis sa genèse dans les cabinets ministériels quelques jours à peine après la catastrophe, jusqu'à son examen par les parlementaires, début 2005. En analysant minutieusement les différentes étapes de sa fabrication, il montre comment les mesures phares de cette loi - CLIC et PPRT notamment - sont initiées, pensées, puis progressivement mises en forme pour finalement s'imposer comme les instruments de prévention de demain.

Le récit de cette réforme législative accorde dans le même temps une attention particulière aux hommes et aux femmes qui ont contribué à la définition des nouveaux instruments d'action publique. Il permet en particulier de comprendre le rôle joué par les différents acteurs mobilisés tout au long du processus, la nature de leur participation et la façon dont ils pèsent sur la décision et le contenu de la loi.

Ce livre s'adresse donc à tous ceux, chercheurs, décideurs et gestionnaires, qui s'intéressent à la question des risques industriels, aux conséquences sociales et politiques d'AZF et à la réforme législative que cette catastrophe a rendu sinon nécessaire, tout du moins possible.

La recherche a été financée par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT), dans le cadre du programme de recherche RDT (Risque Décision Territoire).

**Laure Bonnaud** est sociologue, chargé de recherche au laboratoire RiTME de l'INRA. Spécialiste des politiques publiques d'inspection, elle s'intéresse plus particulièrement à l'évolution des modes d'intervention de l'État et au travail de ses agents, dans les domaines de la prévention des risques industriels et de la sécurité sanitaire des aliments.

**Emmanuel Martinais** est géographe, chargé de recherche au laboratoire RIVES de l'ENTPE (UMR CNRS 5600). Spécialiste des politiques de prévention des risques, il s'intéresse depuis quelques années aux suites législatives et réglementaires de la catastrophe d'AZF et aux changements qui affectent l'administration des risques industriels au niveau local.



La Documentation française  
29-31, quai Voltaire  
75344 Paris Cedex 07  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 72 30  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

ISBN : 978-2-11-007306-8  
DF : 5RE13240  
Imprimé en France  
Prix : 00 €