



ÉCRIRE LA LOI

SOCIO-GENESE DE LA LOI BACHELOT DU 30 JUILLET 2003

Laure BONNAUD et Emmanuel MARTINAIS

Programme Risque Décision Territoire

Premier rapport scientifique de fin de contrat (1/4)

Projet de recherche LTDR

La prévention des risques industriels comme processus de coproduction

Laboratoire de rattachement : RIVES (ENTPE)

Responsable scientifique du projet de recherche : E. Martinais

Date : 16/07/2007

N° de contrat : CV04000050

Date du contrat : 01/07/2004

« Ce qu'on nomme la crise n'est que la longue et difficile réécriture qui sépare deux formes provisoires du monde ». Jacques Attali, *Les trois mondes*

Introduction

« La maîtrise du risque suppose aussi 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-expertise, 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. »

Par ces mots, le 28 septembre 2001, soit une semaine après l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, le premier ministre L. 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 accrédite l'idée, fort répandue, que les catastrophes constituent le principal moteur des évolutions législatives et réglementaires en matière de risques industriels. Le texte fondateur de la politique correspondante, le décret relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux du 15 octobre 1810, est ainsi promulgué suite à l'accident de la poudrerie de Grenelle en 1794¹. Par la suite, c'est ce même couplage catastrophe/réforme qui scande l'action publique dans ce domaine de la prévention et de la gestion des risques industriels : ainsi la loi du 19 juillet 1976 constitue-t-elle une réponse à l'accident de la raffinerie de Feyzin, le 4 janvier 1966, tandis que la directive européenne du 24 juin 1982, dite « Seveso », propose de tirer les conséquences de l'explosion d'un réacteur chimique produisant des herbicides, en Italie du nord, le 10 juillet 1976. A chaque grande catastrophe sa loi : telle semble être la spécificité de la réglementation encadrant les activités industrielles à risques. Dans ce schéma, il n'est donc pas étonnant qu'une loi soit votée le 30 juillet 2003, moins de deux ans après la catastrophe de Toulouse, archétype de l'accident industriel majeur².

¹ Sur les origines du droit des installations classées, cf. 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 ; Girault J.-M., Nicourt C., « Environnement et relégation sociale, l'exemple de la ville de Saint-Denis du début du XIXe siècle à nos jours », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 5, n° 4, 1997, p. 23-33.

² Si l'on s'en tient à la définition donnée par la réglementation européenne, reprise dans les textes français, qui définit l'accident majeur comme « un événement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion d'importance majeure résultant de développements incontrôlés survenus au cours de l'exploitation, entraînant pour la santé humaine ou pour l'environnement, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, un danger grave, immédiat ou différé, et faisant intervenir une ou plusieurs substances ou des préparations dangereuses ». Directive n° 96/82 du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

Le rapport qui s'établit entre la catastrophe et le changement dans l'action publique mérite cependant d'être interrogé : l'explosion de l'usine AZF est-elle vraiment l'initiatrice de la réforme souhaitée par le premier ministre ou agit-elle plutôt comme un catalyseur qui permet de cristalliser des réflexions qui lui préexistent ? En quoi la loi votée un peu moins de 2 ans après le 21 septembre 2001 tire-t-elle les leçons de cet événement singulier ? Quelles sont les évolutions qu'elle contribue, dans ces conditions, à concrétiser ?

Pour répondre à ces différentes questions, la recherche présentée ici se propose d'analyser le processus de réforme de la politique de prévention des risques industriels, engagé au lendemain de la catastrophe de Toulouse. Elle s'attache plus particulièrement à décrire la genèse des deux instruments d'action publique, CLIC et PPRT, qui fondent en actes cette entreprise réformatrice. Le premier entend en effet répondre à l'enjeu croissant d'information des populations en matière de risques industriels, tandis que le second vise à renforcer les possibilités d'action sur l'urbanisation dans le voisinage des sites à risques. Focalisée sur la fabrication de ces nouveaux dispositifs et leur formalisation juridique, cette recherche se donne pour principal objectif d'interroger l'instrumentation de l'action publique, c'est-à-dire « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale³ ». D'une part, elle montre comment des idées, mises en débat public suite à l'explosion de l'usine AZF, « entrent » concrètement dans le droit, sous la forme de catégories juridiques et normatives. D'autre part, elle permet d'exposer que de tels instruments ne sont pas neutres, mais fondés sur des interprétations politiques du social, porteurs de visions du monde spécifiques, et que de ce point de vue, ils préfigurent les modes de régulation future des problèmes posés par les risques industriels⁴.

La création des CLIC s'inscrit ainsi dans une perspective de démocratisation de la prévention des risques industriels⁵, dans un mouvement caractérisé par l'extension des droits à l'information⁶, amorcé dans les années 1970 et particulièrement suivi au cours des années 1990. Les diverses obligations d'informer inscrites successivement dans le droit sont le plus souvent analysées comme les signes d'un renouvellement des formes de la démocratie, c'est-à-dire comme des réponses particulières au problème plus global posé par la mise en cause des conceptions de la légitimité et de l'intérêt général dans l'action publique. Sur ce thème, on trouve de très nombreux travaux qui portent sur la mise en œuvre concrète de tel ou tel dispositif d'information, de participation ou de concertation dans des domaines plus ou moins techniques : recherche scientifique⁷, choix énergétiques⁸ ou d'aménagement⁹. Ils s'efforcent de rendre compte de ces expériences, de leurs modalités et de leurs limites, parfois selon une perspective critique et de dénonciation¹⁰ ou au contraire en allant jusqu'à faire des propositions

³ Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 12.

⁴ Ce que montre par exemple Salvatore Maugeri en ce qui concerne les outils usuels de gestion. Cf. Maugeri S., *Délits de gestion*, Paris, La Dispute, 2001.

⁵ Voir à ce sujet l'intervention de Marie-Gabrielle Suraud au colloque *Pratiques de la concertation sur les risques industriels*, organisé par l'ICSI à Toulouse le 20 mai 2005 (texte en ligne : <http://www.icsi-eu.org>).

⁶ Lascoumes P., « L'obligation d'informer et de débattre, une mise en public des données de l'action publique », in Gerstlé J. (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 303-321.

⁷ 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.

⁸ Barthe Y., « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, n° 57, 2002, p. 57-78.

⁹ 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.

¹⁰ Garnier J.-P., « Proximité spatiale et distance politique », *Espaces et Sociétés*, n° 112, 2003, p. 119-132.

pour améliorer concrètement les dispositifs observés¹¹. De nombreux articles se penchent de façon concomitante sur les limites des dispositifs eux-mêmes (leur plus ou moins grande ouverture, leur fonctionnement, leurs conséquences) et sur les difficultés, notamment méthodologiques, de l'analyse sociologique qui en est faite¹². Ils ne s'attardent jamais, cependant, sur la genèse des dispositifs étudiés le plus souvent envisagée comme un élément du contexte historique et non comme un objet d'étude en soi. Une autre caractéristique de ces travaux tient à l'articulation qu'ils cherchent parfois à établir entre dispositifs concrets 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 d'action publique étudiés s'avèrent souvent décevants.

Bien que directement concernée par ce mouvement démocratique¹³, la maîtrise de l'urbanisation a davantage été appréhendée sous l'angle de la prise en compte des risques dans l'aménagement, comme un révélateur des transformations profondes qui affectent l'action publique locale¹⁴, 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'urbanisme¹⁵. Les travaux consacrés à cette question ont ainsi mis en évidence le poids des arbitrages locaux¹⁶, en partie déterminés par l'histoire des territoires concernés et les représentations différenciées des situations et problèmes posés par la prise en compte des risques et leur traitement sous forme de dispositifs d'action sur l'environnement urbain¹⁷. Ces travaux ont également contribué à relativiser les approches quelque peu 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 territorialisée¹⁸.

¹¹ Frewer L., « The public and effective risk communication », *Toxicology Letters*, n° 149, 2004, p. 391-397 ; Frewer L., Rowe G., « Public participation Methods : A Framework for Evaluation », *Science, Technology & Human Values*, vol. 25, n° 1, 2000, p. 3-29 ; Leiss W., « Effective risk communication practice », *Toxicology Letters*, n° 149, 2004, p. 399-404 ; Ishizaka K., Tanaka M., « Resolving public conflict in site selection process – a risk communication approach », *Waste Management*, n° 23, 2003, p. 385-396.

¹² Rui S., *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin, 2004 ; Blondiaux L., « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *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.

¹³ Martinais E., « L'administration des risques industriels : entre renouvellement et stabilité », *Regards sur l'actualité*, La documentation Française, n° 328, 2007, p. 25-37.

¹⁴ Pour une illustration à partir de la prévention des risques naturels, cf. Le Bourhis J.-P., Bayet C., *Écrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations*, rapport pour le ministère de l'écologie et du développement durable, CNRS-GAPP, 2002.

¹⁵ Decrop G., Dourlens C., Vidal-Naquet P., *Les scènes locales de risque*, rapport au contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes (programme *Génie urbain et environnement*), Futur Antérieur/CERPE, 1997.

¹⁶ Blancher P., « Scénarios de risque industriel et prévention par l'aménagement », in Decrop G., Galland J.-P. (dir.), *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1998, p. 127-148.

¹⁷ Duchêne F., Morel Journal C. (dir.), *De la culture du risque. Paroles riveraines à propos de deux cours d'eau périurbains*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2004 ; 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^e — fin XX^e)*, rapport au contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes (programme *Génie urbain et environnement*), RIVES, 2000. Pour des approches plus historiques de ces mêmes questions, voir : Favier R., Granet-Abisset A.-M. (dir.), *Histoire et mémoire des risques naturels*, Grenoble, CNRS MSH-Alpes, 2000 ; Favier R. (dir.), *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*, Grenoble, CNRS MSH-Alpes, 2002.

¹⁸ Martinais E., Morel Journal C., Duchêne F., « La construction sociale du risque environnemental : un objet géographique ? », in Séchet R., Veschambre V. (dir.), *Penser et faire la géographie sociale. contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, p. 173-186.

Si leurs conditions d'élaboration restent globalement peu étudiées, la dimension normative des dispositifs de concertation et de maîtrise de l'urbanisation a néanmoins fait l'objet de nombreuses critiques, de la part des juristes de l'environnement notamment¹⁹. Les reproches s'adressent en général au « législateur » (formule au combien trompeuse, mais pourtant fréquemment relevée) et visent plus particulièrement les imprécisions, les manques et les zones d'ombre des textes législatifs et réglementaires censés encadrer les pratiques des acteurs en situation.

Notre contribution envisage le rôle du droit de façon différente, dans la mesure où elle cherche moins à mesurer son effectivité à l'épreuve des faits, qu'à saisir la façon dont il est fabriqué et contribue ainsi à la définition des politiques publiques. Il s'agit en particulier de défendre 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. Par rapport aux approches classiques, la perspective tracée ici opère donc un double décalage : 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 ; 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 divergents²⁰, alors les voies par lesquelles on aboutit à cet accord important, ainsi que les frontières qu'il dessine et les évolutions qu'il permet. Dès lors, nous pourrions mettre en évidence que loin d'être univoque et objet de consensus lors de sa conception, la loi Bachelot 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 la loi Bachelot 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 de 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 enjeux²¹. Selon la classification de P. Favre, on se trouve plutôt en présence d'un problème public à « émergence instantanée²² », qui conduit en moins d'une semaine à la décision de procéder à l'élaboration d'un nouveau texte législatif, dans le but précis de réformer le contenu de la politique publique. Cette conjoncture très particulière concentre les problèmes (techniques, politiques, juridiques), rend plus saillantes les solutions apportées 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

¹⁹ 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/CRAPS, *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.

²⁰ Lascoumes P., « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 3, 1995, p. 396-419.

²¹ Garraud P., « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 17-41.

²² Favre P., « L'émergence des problèmes dans le champ politique », in Favre P. (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements, 1981-1987*, Paris, L'Harmattan, 1992.

formulation des propositions et des problèmes ? Dans le cas présent, comment sont inventés les dispositifs CLIC et PPRT ? En fonction de quelles logiques ? D'où viennent-ils ? Sur quels référents, quelle théorisation, quelle expertise reposent leur promulgation ? Ainsi, peut-on examiner de façon très concrète les liens entre approches cognitives et contenu des politiques publiques²³.

Sur un autre registre, cette loi présente 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 publiques²⁴. 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'écologie²⁵. Les voies par lesquelles cette influence s'organise, ainsi que le rapport des représentants du corps avec les acteurs et les règles du monde politique, restent cependant peu étudiés. La politique de prévention et de gestion des risques industriels fait-elle partie des secteurs qui « résistent avec succès à toute gouverne politique²⁶ » ? Quelle relation existe-t-il entre les CLIC, les PPRT, et la politique ? Quelle est la connotation politique de ces dispositifs ? Enfin, les travaux sur l'évaluation de l'action publique réglementaire (qui portent notamment sur efficacité et effectivité de la règle de droit) ont mis en évidence le poids de la définition initiale des instruments d'action publique. On pourra donc 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.

Pour rendre compte de l'écriture de la loi, nous avons opté pour un plan en trois parties. La première correspond aux suites immédiates d'AZF, c'est-à-dire au temps si particulier de la crise et de sa gestion qui, dans le cas qui nous intéresse emprunte les voies d'un vaste débat public sur les risques industriels. La deuxième partie est davantage focalisée sur l'action ministérielle et le 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, nous élargirons à nouveau la perspective pour nous intéresser au processus parlementaire et aux épreuves subies par le projet de loi à l'occasion de son examen par le Sénat et l'Assemblée nationale.

Note méthodologique

Comme annoncé précédemment, la recherche n'a pas couvert l'ensemble des dispositions du texte. Nous l'avons délibérément limitée aux seules parties concernant les CLIC et les PPRT (chapitres I et II du titre 1^{er}). Cette loi, qui lie des questions très diverses (indemnisations, risques naturels, risques technologiques, etc.), est en effet le résultat de l'assemblage du travail d'acteurs très divers, relevant de domaines d'action publique distincts. Ce ne sont pas les mêmes directions d'administration centrale qui travaillent sur ses

²³ Bezes P., « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, p. 307-332 ; Surel Y., « Idées, intérêts et institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, n° 87, 1998, p. 161-178 ; Muller P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure A., Pollet G., Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

²⁴ 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*, vol. 47, n° 2, 1997, p. 147-172.

²⁵ 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.

²⁶ Leca J., « La gouvernance de la France sous la Ve République. Une perspective de sociologie comparative », in d'Arcy F., Rouban L. (dir.), *De la Ve République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

différentes parties²⁷. Ce ne sont pas non plus les mêmes acteurs à qui elles s'appliquent²⁸. Nous avons donc choisi de respecter la logique d'action des différents acteurs, ce qui revient à ne pas leur poser des questions qu'ils ne se posent 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 alors 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 du dispositif juridique.

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 M. Essig (chargé de la synthèse de ce débat) à L. Jospin, 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 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 (Y. Cochet et R. Bachelot), des membres de leur cabinet, les différents fonctionnaires du ministère de l'écologie en charge de la préparation de la loi, les rapporteurs du projet au Parlement ainsi que le rédacteur du rapport de la commission d'enquête parlementaire.

²⁷ Alors que la formalisation administrative et juridique des CLIC et les PPRT relèvent 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 1^{er}) sont rédigées par la direction des relations du travail (DRT) du ministère de l'Emploi.

²⁸ 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.

La mise en débat public des risques industriels

Dès ses premiers développements, la catastrophe d'AZF présente toutes les apparences d'une situation de crise²⁹. L'indécision, l'incertitude, la perturbation des principes ordinaires d'organisation et d'ordonnancement 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'Etat. Le ministre de l'environnement fait ainsi l'expérience de son « *impuissance*³⁰ », 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 gouvernementale³¹, 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, L. Jospin, et le président de la République, J. Chirac.

Ce « jeu » politique concurrentiel, largement amplifié par la couverture médiatique de l'événement, pèse fortement sur la prise en charge de la catastrophe et explique en particulier la rapidité avec laquelle le gouvernement entend répondre à la crise. A peine deux jours après l'explosion, Y. Cochet déclare qu'une modification de la loi lui paraît nécessaire³². Cinq jours plus tard, L. 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'environnement³³. En moins d'une semaine, la décision est donc prise de proposer une nouvelle loi sur les risques industriels, tandis que des orientations

²⁹ Pour une définition des situations de crise, voir par exemple : Lagadec P., *La gestion des crises, outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Paris, Mac Graw-Hill, 1991 ; *Ruptures créatrices*, Paris, Editions d'Organisation – Les Echos Editions, 2000. Pour une mise en perspective des travaux de sciences humaines et sociales consacrés à cette question, cf. 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.

³⁰ Selon ses propres mots (entretien avec Y. Cochet, février 2005).

³¹ A ce propos, Y. Cochet livre un commentaire pour le moins acerbe : « *L'aspect politique de gestion des crises est très important. On voit toujours les aspects rationaliste et technique. Bon les victimes, le préfet, la DRIRE, voilà : qu'est-ce qui a explosé, les premières mesures de sécurité, les flics et tout. Mais il y a l'aspect politique. Comme c'est un événement politique, les gens veulent se montrer, parler dans le poste, etc. Et donc ça rajoute évidemment, on peut dire à la déraison, parce que quand il y a trop de gens qui s'occupent de la même chose, il ne faudrait pas que... Alors de toute façon, en principe c'est le ministère de l'environnement qui avait la tutelle exclusive. Les autres [membres du gouvernement] n'avaient rien à faire là, sauf se montrer.* » (entretien, février 2005).

³² 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 (Barthélémy, 2001).

³³ Allocution de Lionel Jospin devant la presse à Toulouse, le 28 septembre 2001.

précises de réforme sont définies et annoncées publiquement. Parmi les nombreuses mesures évoquées à ce moment-là figure la création conjointe des comités locaux de prévention des risques et des PPRT. 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, L. Jospin se prononce-t-il à l'Assemblée nationale en faveur d'une participation élargie en matière de sécurité industrielle, qui passe 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'Etat, les industriels, les experts techniques et les élus locaux³⁴. 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, rendu possible (sinon nécessaire) par les suites de la catastrophe³⁵. 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 : il s'agit de 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'une mise en débat de la question des risques industriels qui permette de mener à bien la réforme annoncée.

Cette première partie est consacrée à la période des débats, présentée comme un préalable indispensable à la modification de la loi, comme le socle sur lequel devra s'appuyer le travail de mise en forme du projet que le gouvernement propose de présenter au Parlement. L'analyse de ce « premier moment » du processus qui conduira *in fine* au vote de la loi Bachelot du 30 juillet 2003 s'intéresse en particulier aux conditions d'émergence de ce débat, aux différents lieux dans lesquels il prend forme, 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 niveaux d'interrogation nourrissent cette analyse. Le premier 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. Le deuxième niveau d'interrogation porte plus spécifiquement sur le contenu de ce débat, c'est-à-dire les points en discussion et toutes les idées qu'il contribue à faire naître, ainsi que sur la façon dont il concourt à une éventuelle reproblématisation de la question des risques industriels et, plus largement, de leur prise en charge. Le regard porté sur les différentes procédures de consultation constitutive de ce débat, sur les acteurs ainsi mobilisés et leurs contributions, induit enfin un troisième niveau de questions, relatif cette fois aux 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 sur le processus d'écriture de la loi ? Cette question paraît d'autant plus cruciale que le 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

³⁴ En réponse à une intervention du député-maire de Toulouse (P. 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.* »

³⁵ On retrouve là une caractéristique essentielle des crises, ouvrant sur des possibilités de décision plus ou moins radicales, permettant aux autorités publiques de réaffirmer leur pouvoir et d'envisager par la même occasion un nouvel ordre institutionnel. Cf. Gilbert C., 2005, « L'analyse des crises : entre normalisation et évitement », art. cité.

réforme, il reste que les principales orientations de cette réforme ont déjà été publiquement annoncées, s'agissant de la création des comités locaux de prévention des risques et des PPRT. Dans la perspective du travail de Sandrine Rui consacré au débat sur l'eau³⁶, on peut en particulier se demander dans quelle mesure la mise en débat public des risques industriels contribue à renouveler les modes d'élaboration de la politique publique, voire à transformer la structure de gouvernement organisant de longue date le secteur des risques industriels.

1. Les lieux et les formes du débat : effets de cadrage et rétrécissement du problème

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 critique³⁷. 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* »³⁸.

1.1. 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 journalistique³⁹. Plusieurs jours durant, l'événement a fait la « une » de l'actualité et des journaux télévisés, tandis que la presse écrite lui a dédié une quantité considérable d'articles (*cf.* encadré 1). Les

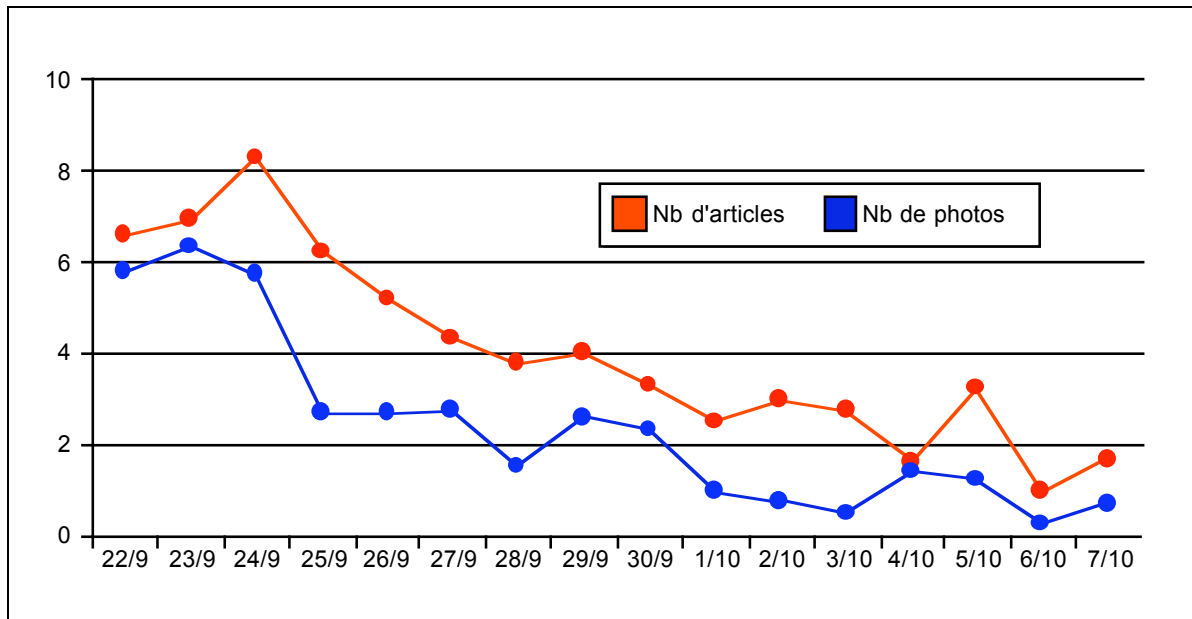
³⁶ Rui S., « Le public fait-il la loi ? Le débat national sur l'eau entre injonction participative et néo-corporatisme », *Politix*, n° 75, 2006, p. 125-142.

³⁷ 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 : *cf.* notamment Accardo A. (dir.), *Journalistes au quotidien. Essais de socioanalyse des pratiques journalistiques*, Bordeaux, Editions Le Mascaret, 1995. Pour une illustration relative au traitement médiatique des catastrophes, voir par exemple : Favier R. et Granet-Abisset A.-M. (dir.), *Récits et représentations des catastrophes depuis l'Antiquité*, Grenoble, CNRS-MSH-Alpes, 2005.

³⁸ 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.

³⁹ 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 largement 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 a été pour l'essentiel constitué et analysé par Laure Bonnaud. Il couvre deux semaines de publication à partir du jour même de la catastrophe et provient de 15 supports différents de presse écrite (cinq quotidiens nationaux, deux quotidiens régionaux et huit hebdomadaires).

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 sinistrés⁴⁰. 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.



Encadré 1 : évolution du nombre moyen d'articles et de photos (sept.-oct. 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 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.

⁴⁰ 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.

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 de l'agriculture et de la forêt (DDAF), directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), directions des services vétérinaires (DSV), directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et service technique inter-départemental 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 2004 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 sont ainsi créés, qui 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 61 000 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 Etats 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 de ces études, plan particulier d'intervention (PPI) pour l'organisation des secours, campagne obligatoire d'information du public, etc.

Encadré 2 : inspection et installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

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 de l'action des pouvoirs publics se concentre sur l'inspection des installations classées⁴¹, dont la principale mission consiste justement à mettre en œuvre la politique de prévention des risques industriels (cf. encadré 2). Les dénonciations et les contributions les plus polémiques portent principalement 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

⁴¹ Ce constat n'a d'ailleurs rien de spécifique à la catastrophe d'AZF. En effet, sur les 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 (Lagadec, 1981 ; Gilbert, 1988 ; Beltran, 1997). A ce sujet, Pierre Lascoumes 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 (Lascoumes, 1998).

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.⁴² »

On le voit bien à travers cet extrait, les critiques relatives à l'information recouvrent différents niveaux de problème. Il est question d'exercice 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 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.⁴³ »

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'Etat, 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.⁴⁴ »

⁴² *Le Monde* du 26 septembre 2001.

⁴³ *Le Progrès* du 4 octobre 2001.

⁴⁴ François Zimeray, président de la communauté d'agglomération rouennaise, cité par *Le Figaro* des 29 et 30 septembre 2001.

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 usines⁴⁵. 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 P. Douste-Blazy, maire de Toulouse, « *promet d'aller s'enchaîner aux grilles si l'usine AZF devait redémarrer après cet incident* » (*Libération*), J.-L. 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* »⁴⁶. 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 (cf. encadré 3).

« Il faut que nous tournions la page, que petit à petit nous éloignons de la ville ces bombes. » (J.-L. Touraine, 1^{er} 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. » (M. 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. A mon sens, Atofina n'a donc plus sa place ici", estime M. 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)

Encadré 3 : quelques contributions au débat sur les délocalisations industrielles

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

⁴⁵ A 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, cf. 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.

⁴⁶ Cité par *Lyon Capitale* du 26 septembre 2001 et repris par plusieurs quotidiens.

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'Etat (sur laquelle nous reviendrons plus loin) 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'Etat, 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 françaises⁴⁷. 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 et à la participation 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 L. 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.

1.2. Le débat national sur les risques industriels : une procédure ouverte, mais néanmoins sélective

L'organisation de cette grande consultation nationale est, on l'a vu, 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.

« *Le projet de loi, on a eu commande après le discours de Jospin de travailler sur les différentes pistes*

⁴⁷ 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 : cf. 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>).

qui ont été annoncées. Simplement, pourquoi ça n'a pas commencé avant fin octobre ? Réponse : parce que la priorité a été donnée au lancement des tables rondes sur les risques industriels. Tout simplement ! Parce que le politique ne voulait pas avoir l'air d'imposer un projet de loi qui soit déconnecté des attentes des gens. Autrement dit, il voulait dire : "voilà, je vais faire un projet de loi à partir de ce que vous m'avez raconté dans les tables rondes". Et donc politiquement, il ne pouvait pas laisser entendre que le contenu du projet de loi était déjà, pas ficelé, mais était déjà un petit peu connu, alors même que les gens ne s'étaient pas encore exprimés et alors que... ils parlaient de faire une démocratie du risque. Je crois que c'était l'expression utilisée par Cochet. D'où l'importance mise sur cette concertation dans les tables rondes.⁴⁸ »

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*⁴⁹ ». Afin de toucher un public aussi large que possible, le débat prend forme par une succession de *tables rondes*, organisées dans chaque région française dans le courant du mois de novembre⁵⁰. 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.⁵¹ »

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

⁴⁸ Entretien avec un fonctionnaire de la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère de l'environnement (novembre 2004).

⁴⁹ Entretien avec Yves Cochet, février 2005.

⁵⁰ D'après P. Essig, désigné par L. Jospin pour coordonner le débat, près de 7000 personnes ont assisté et participé aux diverses *tables rondes* : cf. Essig P., *Débat national sur les risques industriels, octobre – décembre 2001*, Rapport à Monsieur le Premier ministre, janvier 2002, p. 5.

⁵¹ Entretien DRIRE Rhône-Alpes, janvier 2005.

des secours et la gestion de crise. Fortement inspirée du découpage classique des interventions en matière de prévention des risques industriels, cette orientation particulière des débats n'invite pas à poser le problème des risques industriels dans sa globalité ou dans des termes différents à 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*⁵² 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 pétrolières⁵³).

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 favorise 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 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'Etat, 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

⁵² 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.

⁵³ 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).

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 et d'une proximité avec les services de l'Etat 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.

1.3. 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 personnes⁵⁴, 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 parlementaires⁵⁵. 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 loi⁵⁶, 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 assez vite 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. Nous 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.⁵⁷ »

Prenant la forme d'auditions publiques⁵⁸, 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

⁵⁴ Cf. 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.

⁵⁵ Comme en attestent les premières lignes de l'introduction du rapport.

⁵⁶ 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'Y. Cochet et C. Pierret, respectivement ministre de l'environnement et secrétaire d'Etat à l'industrie, ainsi que de plusieurs hauts fonctionnaires de ces mêmes ministères, dont P. Vesseron, directeur de la prévention des pollutions et des risques (DPPR).

⁵⁷ Entretien DPPR (novembre 2004).

⁵⁸ 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.

part. La sélection des personnes auditionnées, le choix des déplacements et visites⁵⁹, 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 concrètement⁶⁰. Mais si l'expertise et l'expérience pratique semblent particulièrement valorisées, la commission a surtout tendance à rechercher et privilégier la représentativité des personnes auditionnées, c'est-à-dire leur capacité à parler au nom de l'ensemble des acteurs de la prévention, dans toute leur diversité.

« Moi, je suis allé à la table ronde régionale de Lorraine ... je trouve que les tables rondes régionales étaient un peu des ... c'était des messes. Après, il y a eu la grand messe. C'était organisé par les services de la préfecture, de la DRIRE. Où sont venus quand même beaucoup de gens de l'administration. Ils choisissaient quelques personnes représentatives, mais ce n'est pas du débat où vous voyez l'association de quartier. Et ça vient de quoi ? Ça vient de ce que Essig est membre de l'administration. C'est ce qu'on appelle un grand commis de l'État. Il connaît les gens de l'administration. Donc ses seules sources, c'est l'administration. Nous, nos sources sont diverses et beaucoup plus critiques. Essig a peu vu ... même si des associations comme "Plus jamais ça" ou d'autres jouent après une sorte de lobbying pour faire passer un certain nombre d'idées ... nous, on a vu tout le monde. Il n'y a pas photo sur les auditions d'Essig et les nôtres. Je trouve.⁶¹ »

Cette mise en scène de la diversité des points de vue qui, selon le rapporteur J.-Y. 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'Etat, 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'Etat, aux exploitants et aux fédérations patronales (UIC, UFIP et MEDEF⁶²), 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 majeurs⁶³.

Même si elles diffèrent dans leurs principes et objectifs, ces deux procédures du *débat national* et de la

⁵⁹ 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'inspections et préfectoraux, etc.).

⁶⁰ 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.

⁶¹ Entretien avec J.-Y. Le Déaut, rapporteur de la commission d'enquête parlementaire (juin 2005).

⁶² Mouvement des entreprises de France.

⁶³ L'ANCMRTM regroupe 160 communes (ou groupements de communes) sur lesquelles sont localisées une ou plusieurs ICPE, en général visées par la directive Seveso.

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.

2. Les contributions aux débats : quelles mises en problème ?

En matière de risques industriels, les politiques, les pratiques et les représentations ont beaucoup évolué sous l'impact des situations d'accidents et de crise. Depuis le début du XX^e 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 radicales⁶⁴. 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 politique⁶⁵. 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.

2.1. 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

⁶⁴ Cf. Lascoumes P., « Le rôle des accidents industriels sur la prévention des risques », in G. Bram et alii (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 : cf. 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.

⁶⁵ Gilbert C., *La catastrophe, l'élu et le préfet*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1990.

argumentaires et des propositions de toutes sortes. Les *tables rondes régionales* ont ainsi permis de recueillir plusieurs centaines de contributions écrites⁶⁶. L'analyse de ces documents révèle des contenus dépassant bien souvent la simple dénonciation ou le propos indigné. En effet, si 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 (cf. encadré 4). 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*⁶⁷ » (cf. encadré 5).

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*⁶⁸ ». Des 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

⁶⁶ D'après Essig P., *Débat national sur les risques industriels*, art. cité., p. 5.

⁶⁷ Ces documents sont disponibles sur le site internet de l'association : www.fne.asso.fr (consultation du 3 mai 2007).

⁶⁸ Contribution de l'association Robin des Bois au débat national sur les risques industriels, 10 décembre 2001, en ligne sur : <http://www.rhone-alpes.drivre.gouv.fr/environnement> (consultation du 14 mai 2007). 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).

« 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-populations⁶⁹ ». 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 modèle⁷⁰.

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.

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 : exemples de contributions de la CGT et de la CFDT au débat national

⁶⁹ Synthèse de la table ronde régionale Rhône-Alpes du 5 décembre 2007.

⁷⁰ 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, cf. Chaskiel, 2006.

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, Etat, 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'informations 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 6 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.

Encadré 5 : quelques propositions de FNE extraites de sa contribution au *débat national* (novembre 2001)

L'accès à l'information est un autre niveau de problème relevé par les participants, notamment ceux qui, en temps normal, ont difficilement accès aux 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'emprise des acteurs industriels et administratifs sur les procédures d'autorisation, par lesquelles 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 une conception moins technocratique de la gestion des risques industriels, plus ouverte 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 dialogique⁷¹, on pourrait dire que ces interventions cherchent principalement à rétablir 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 publique⁷². 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 prévention⁷³.

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. Les associations notamment (FNE, Robin des Bois, Greenpeace) condamnent là encore 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 certains situations⁷⁴. Sur ce thème, on constate par ailleurs 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 (cf. encadré 5). 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

⁷¹ Cf. Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

⁷² Pour une déclinaison de la notion de « grand partage », empruntée à Bruno Latour, au processus de gestion des risques, cf. 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.

⁷³ 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.

⁷⁴ Cf. en particulier le document remis par l'union Midi-Pyrénées nature environnement (UMINATE), association membre de FNE, aux députés de la commission d'enquête parlementaire, lors de son audition le 21 septembre 2001 (en ligne sur www.fne.asso.fr).

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.

2.2. Le rapport Essig : des recommandations d'ordre général, peu transposables

En tant que coordinateur du *débat national*, Philippe Essig⁷⁵ est chargé de mettre en évidence les principales préoccupations et propositions exprimées au cours 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, P. 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 CHSCT⁷⁶, P. Essig défend clairement l'insertion des CLIRT⁷⁷ 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 (Essig, 2002, p. 45).

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

⁷⁵ 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'Etat au Logement (1988) puis Président de TransManche Link (1988 à 1991), consortium en charge de la construction du Tunnel sous la Manche.

⁷⁶ Les associations de protection de l'environnement réclament un renforcement des S3PI 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 CLIP(RT).

⁷⁷ 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 (*cf.* partie II).

assignés à ce nouvel instrument de maîtrise de l'urbanisation. Il insiste tout particulièrement sur certaines fonctionnalités de l'outil PPRT, qui devrait 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'Etat. 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'Etat et chacun de nous, dans la mesure où nous avons laissé se développer l'urbanisme à proximité des zones à risques, ou le 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 2001.⁷⁸ »

Ce souci de responsabiliser davantage l'ensemble des acteurs de la prévention est très présent dans le propos de P. 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*⁷⁹ ». 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 dangers⁸⁰ 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 P. 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*⁸¹ ».

Au final, cette synthèse du *débat national* articule des propositions très concrètes avec des recommandations très générales, selon une ligne directrice qui tient largement de la vision techniciste du rapporteur en matière de gestion des risques⁸². Le propos dépasse donc souvent le cadre de

⁷⁸ Essig P., 2002, *Débat national sur les risques industriels*, art. cité, p. 36. Le propos de L. 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* ».

⁷⁹ Essig, 2002, p. 44.

⁸⁰ 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.

⁸¹ Essig, 2002, p. 51.

⁸² Pour de plus amples développements sur cette conception particulière du risque et de sa gestion, aujourd'hui nettement moins dominante, cf. Duclos D., « *Puissance et faiblesse du concept de risque* », *L'Année sociologique*, vol. 46, n° 2, 1996, p. 309-337.

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 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.

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

Si le rapport de P. 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, F. Loos⁸³, et son rapporteur, J.-Y. Le Déaut⁸⁴, 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 loi⁸⁵. 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 danger est également un point que nous avons voulu analyser.⁸⁶ »

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

⁸³ Député du Bas-Rhin depuis 1993, membre du Parti radical valoisien et de l'opposition, François Loos est polytechnicien et ingénieur du corps 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.

⁸⁴ 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).

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Loos, Le Déaut, 2002, p. 9.

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 vifs⁸⁷.

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.⁸⁸ »

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 surtout 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 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 salariés⁸⁹ ». 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 (cf. encadré 6). 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

⁸⁷ Ce que montre également Yannick Barthe, lorsqu'il décrit les activités de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) de l'Assemblée nationale pour l'examen du problème des stockages de déchets radioactifs, avant la promulgation de la loi expérimentale du 30 décembre 1991. Cf. Barthe Y., *Le pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006.

⁸⁸ Loos, Le Déaut, 2002, p. 88.

⁸⁹ Loos, Le Déaut, 2002, p. 93.

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'environnement⁹⁰) 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*⁹¹ ».

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 5 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'Etat et les collectivités locales.

Encadré 6 : propositions de la commission d'enquête parlementaire relatives à l'information

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 un certain nombre de leurs recommandations relève à l'évidence des « bonnes pratiques », d'autres appellent en revanche une modification du cadre législatif et réglementaire de la prévention des risques industriels. 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. De ce point de vue, les propositions soutenues par la commission d'enquête présentent l'avantage d'être d'une certaine manière « certifiées » par le législatif et dans le même temps, 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 fait l'objet d'un consensus entre députés de la majorité et de l'opposition. Cela explique en particulier que le rapport connaît, après publication, une postérité plus grande que celle du rapport Essig et qu'un certain nombre de ses recommandations vont être utilement recyclées par la suite.

Au final, une analyse comparée des conclusions des deux rapports permet de mettre en évidence des oppositions presque terme à terme, comme le montre le tableau suivant :

⁹⁰ 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 elle sont imposées. L'idée défendue par les députés de la commission est de généraliser ces servitudes à tous les établissements.

⁹¹ Loos, Le Déaut, 2002, p. 121.

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

Reste une dernière question : en quoi cette mise en débat des risques industriels et les deux rapports qui en sont issus orientent-ils le processus d'écriture de la loi ? Comme on le verra par la suite, l'effet n'est certainement pas mécanique : le projet de loi, tel qu'il va être mis en forme, ne découle pas entièrement du débat et des propositions qui en sont issues. Au vu de la mobilisation qu'il a suscité, on peut cependant dire que ce débat sur les risques industriels a été beaucoup plus qu'un simple « *exutoire de parole* », pour reprendre ici l'expression utilisée par Y. Cochet. Même si la consultation du « public » n'a pas été ce « moment démocratique » promis par le gouvernement au lendemain de la catastrophe, 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. Elle a également permis de rendre visible les principaux enjeux à l'ordre du jour de l'élaboration de la loi et par la même occasion, la cartographie des intérêts très divers dont les participants aux débats se font les porte-parole. Dès lors, chaque partie prenante a préparé, en connaissant le point de vue des autres participants, un argumentaire qui lui a permis à la fois de sélectionner et de hiérarchiser les propositions qu'elle entendait défendre. De plus, la différence d'appréciation entre les deux rapports produits au terme de ces débats a accrédité l'idée, pour les divers interlocuteurs en présence, que des arbitrages différents, plus ou moins favorables à leurs intérêts, pouvaient voir le jour, et qu'explorer des voies nouvelles (en sollicitant des parlementaires réceptifs et au fait du dossier plutôt que par la négociation avec l'administration, par exemple) pouvait s'avérer la bonne stratégie. Car après le temps initial du débat, l'écriture de la loi repose essentiellement sur le travail de l'administration, s'agissant de la mise en forme du projet de texte qui sera ensuite soumis pour examen aux parlementaires.

La formalisation administrative du projet de loi

L'explosion de l'usine AZF et le débat qu'elle suscite permettent à la fois à des acteurs habituellement étrangers au domaine des risques industriels de faire entendre leur voix (en particulier les syndicats) et à des propositions nouvelles d'émerger, puisque le cadrage ordinaire des problèmes est partiellement remis en jeu. Pour autant, pendant cette période post-accidentelle, les acteurs du secteur, surtout administratifs, ne cessent pas de travailler : ils sont en première ligne pour la gestion immédiate de la crise (s'agissant par exemple de la mise en sécurité du site), le conseil technique aux politiques, l'organisation des *tables rondes régionales*, la mobilisation des intervenants des débats, la préparation de propositions de loi. Cette deuxième partie s'intéresse plus particulièrement à ce dernier point et focalise sur le travail des rédacteurs du projet de loi, au ministère de l'environnement, de la fin de l'année 2001 jusqu'à la présentation du texte au Parlement en janvier 2003. Plus précisément, notre objectif est de mettre en évidence comment des idées, ayant ou non émergées lors des débats, sont mises en forme dans des catégories juridiques, comment elles sont constituées en dispositions législatives susceptibles d'être présentées aux parlementaires, et donc comment s'élaborent, concrètement, des instruments d'action publique. Pour cela, nous avons cherché à suivre le cheminement des propositions, à partir de leur émergence jusqu'à leur expression finale dans le texte déposé au Sénat le 3 janvier 2003, en passant par les voies chaotiques qu'elles suivent, notamment celles de l'alternance politique du printemps 2002 et le passage de témoin d'un ministre écologiste à une ministre de l'union pour la majorité présidentielle (UMP)⁹². Notre démarche met particulièrement en valeur deux dimensions de la procédure d'écriture législative : d'une part, les transcodages multiples dont résultent les propositions, qui sont « technicisées » ou « politisées » au fur et à mesure de leur parcours⁹³ ; 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.

Au ministère de l'environnement, l'écriture du projet de loi concerne un petit nombre de personnes, essentiellement des fonctionnaires de la direction de la 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, Y. Cochet puis R. Bachelot. La plupart de ces personnes appartient au corps des mines⁹⁴ : 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 le corps des mines pour le poste de conseiller risques. On pourrait simplement considérer, comme les juristes, qu'il s'agit là

⁹² 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).

⁹³ Sur la notion de transcodage et ses implications théoriques, cf. 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.

⁹⁴ 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'Etat, 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'Etat et rôle des grands corps : le cas du corps des Mines », *Annuaire international de la Fonction Publique 1971-1972*, 1972, p. 567-585.

d'une voie de recrutement classique⁹⁵. Les sciences politiques, pour leur part, ont plutôt cherché à mettre en évidence les liens entre le recrutement des membres de cabinet et les orientations politiques de l'action publique. Sur ce plan, on peut distinguer des travaux qui ont pour origine une analyse de la composition des cabinets ministériels, notamment des caractéristiques sociales de leurs membres⁹⁶, de ceux qui partent de l'étude des grands corps de l'État⁹⁷. Les premiers avancent l'hypothèse qu'il y a là, dans l'analyse du recrutement des cabinets ministériels, des pistes pour expliquer 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 sujet⁹⁸. Il est donc délicat de qualifier de façon univoque et généralisée un ensemble par nature hétérogène dès lors que l'on considère un objet précis, ici le travail de rédaction législative. Le second ensemble de travaux, pour sa part, voit dans la présence des membres des grands corps dans les cabinets avant tout des indices de l'influence et du pouvoir de ces derniers. La façon dont cette emprise infléchit les politiques publiques, annule ou renforce les engagements et les programmes politiques, reste cependant une question peu travaillée.

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 qui ne doit pas être sous-estimé, même s'il ne peut, à lui seul, expliquer tous les choix et décisions qui influent sur le contenu du texte dans cette période. A 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 en cabinet pour le poste « risques » d'un ingénieur des mines conduit à un parallélisme parfait dans les trajectoires professionnelles respectives du conseiller risques et du chef du bureau des risques du SEI⁹⁹ : 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 suivre le 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 en commentant : « *mais elle est ingénieur des ponts donc elle est culturellement proche du ministère de l'équipement. Enfin, c'était mon point de vue personnel en tout cas* ». A l'inverse, telle

⁹⁵ Cf. par exemple : Bigaut C., *Les cabinets ministériels*, Paris, LGDJ, 1997 (notamment p. 86-96) ; Schrameck O., *Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 1995.

⁹⁶ 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*, vol. 49, n°1, 1999, p. 1-27.

⁹⁷ 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'Etat*, Paris, Le Seuil, 1977 (1994) ; Suleiman E., *Les élites en France, Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil, 1979.

⁹⁸ Les travaux de Luc Rouban montrent par exemple une évolution de fond de la composition des cabinets ministériels, plus ouverts à la société civile et plus militants avec un reflux des grands corps (Rouban, 2004, p. 230). Notre recherche, qui s'intéresse uniquement au poste de conseiller risques, constate plutôt une extrême stabilité et la présence inamovible d'un membre du corps des mines, quel que soit le ministre (D. Voynet, Y. Cochet ou R. Bachelot).

⁹⁹ 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.

autre peut signaler qu'elle a « *trouvé de bons appuis à Matignon, dont en particulier le mineur qui était conseiller et qui suivait cette affaire-là (...) 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.

3. Des orientations de réforme qui échappent au ministère de l'environnement

Dans la première partie, nous avons vu que deux jours après l'explosion de l'usine AZF, le ministre de l'environnement annonce un changement de la loi et moins d'une semaine après, les grandes lignes du projet de loi sont communiquées par L. Jospin. Pourtant, dans cette période, le ministère de l'environnement, fonctionnaires comme conseillers du cabinet, ne semble pas moteur. D'une part, il est fortement mobilisé par la gestion de la crise et notamment la mise en sécurité du site. D'autre part, il est alors mal organisé : le changement de ministre est récent ; 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 une politique et des fonctionnaires habituellement peu connus du « grand public » (cf. 1.1.). Dans ce contexte, les personnes mobilisées au ministère se révèlent finalement peu nombreuses : en incluant le ministre et le DPPR, moins d'une dizaine de personnes était chargée de l'ensemble des aspects de la gestion de crise et moins de cinq ont participé directement à l'élaboration du projet de loi.

3.1. 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. Parce qu'on apprenait au fur et à mesure qu'il y avait cinq morts, dix morts, quinze morts... Malheureusement... Donc on ne savait pas quand ça s'arrêterait. On ne savait pas quand le nombre de blessés 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 allait être mises en sécurité les substances qui n'avaient pas explosé. Et ça, c'est une affaire qui a duré plusieurs semaines... Il a fallu envoyer loin du site de Toulouse les stocks d'ammonitrates qui restaient, il a fallu sécuriser tout ce qui était phosgène, vérifier l'état des canalisations sur le site. C'est des choses qui ne se sont pas faites le premier jour, mais qu'on a lancé dès le premier jour.¹⁰⁰ »

« Après le directeur [P. Vesseron, DPPR] est parti à Toulouse, sur place, avec le ministre, et (...) on s'est retrouvé à gérer la crise ici. Sur le plan technique : à la fois pour aider la DRIRE qui se retrouvait toute seule pour gérer la mise en sécurité du site parce que le directeur de l'usine était complètement dépassé par les événements, à la fois mortifié d'avoir son usine en l'air, d'avoir des morts dans ses salariés et sincèrement, au niveau de la hiérarchie, le groupe TOTAL, Grande Paroisse n'a pas suivi. L'usine était toute seule et c'est vraiment la DRIRE qui a géré la mise en sécurité : faire évacuer... Vérifier que les stockages n'avaient pas été touchés et étaient en sécurité, évidemment les faire vidanger, pour éviter que ça dégénère et donc on avait cette partie technique-là à gérer. (...) On faisait de l'assistance. (...) on essayait de les aider pour trouver soit des débouchés pour les stockages, ou leur donner des éléments sur l'évaluation des risques. Enfin des choses comme ça.¹⁰¹ »

¹⁰⁰ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹⁰¹ Entretien DPPR, novembre 2004.

Nombre de travaux ont montré que les périodes de crises sont par définition des moments d'impréparation et de déstabilisation¹⁰². 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 d'un nouveau 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] évidemment collait aux basques du ministre, parce que Cochet avait pris son poste deux mois plus tôt, il remplaçait Voynet et il ne connaissait rien... Enfin il connaissait certainement le nucléaire, mais il ne connaissait rien aux installations classées, ni à Seveso. Alors heureusement [son conseiller technique] connaissait très bien ces sujets, donc avec lui et [le directeur], on a réussi à briefer le ministre, qui en un temps record est devenu un spécialiste des usines Seveso.¹⁰³ »

En outre, Y. 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 existent¹⁰⁴. »

Par ailleurs, 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, puisque l'inspection du travail fut à ce moment-là dessaisie de cette mission régaliennne au profit des services de l'industrie et des mines¹⁰⁵. 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.

« Enfin dans les premiers moments, il a fallu d'abord justifier notre travail, expliquer pourquoi une catastrophe comme celle-là pouvait arriver, et montrer que c'était pas... notre faute, quoi ! Enfin, qu'on avait notre part de responsabilité, mais qu'on avait fait ce qui est en notre pouvoir avec les moyens dont on dispose. Ça, c'est un élément de contexte. Majeur (...). Nous, on avait quand même ... enfin [le Directeur] avait quand même le souci de ce qui était arrivé à l'époque pour l'inspection du travail au moment de Feyzin, où l'inspection avait été assurée jusqu'alors par l'inspection du travail et où après... Donc il fallait quand même montrer qu'on connaissait notre métier. Pour pas qu'on puisse nous critiquer sur le fonds.¹⁰⁶ »

¹⁰² Cf. par exemple Lagadec P., *Etats d'urgence. Défaillances technologiques et déstabilisation sociale*, Paris, Seuil, 1988.

¹⁰³ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹⁰⁴ Compte rendu de la réunion interministérielle du 27 septembre 2001, archives DPPR.

¹⁰⁵ Pour un récit de cet épisode crucial de l'histoire de l'inspection des installations classées, aujourd'hui en passe d'être « mythifié », cf. 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*, vol. 24, n° 69, 2004, p. 131-161.

¹⁰⁶ Entretien DPPR, novembre 2004.

Selon Patrick Lagadec, la disqualification est, pour les responsables, le plus grand risque des situations de crise¹⁰⁷. Eviter de perdre ses capacités 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.

3.2. 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 soit 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 2 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.

« C'est vrai qu'on avait quand même depuis un petit moment travaillé sur la maîtrise de l'urbanisation, ça faisait un moment qu'on savait qu'on était au bout des limites de la loi. La loi était limite pour ce qu'on voulait faire. Mais notre réflexion, c'était plutôt sur les servitudes d'utilité publique indemnissables. Et ça depuis toujours ... enfin depuis 3 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'appliquer ça sur les sites existants, c'est-à-dire quand il y a une extension, qu'on puisse indemniser les gens autour". Et ça, c'était une idée forte qu'il portait depuis le début, mais que la loi ne permettait pas de faire. Alors on disait : "les DRIRE essayez d'aller jusqu'au bout et si on arrive à faire un peu de jurisprudence, on changera la loi après".¹⁰⁸ »

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 :

« 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 Philippe Vesseron, 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.¹⁰⁹ »

¹⁰⁷ Lagadec P., *La gestion des crises, outils de réflexion à l'usage des décideurs*, art. cité, p. 162.

¹⁰⁸ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹⁰⁹ Interview d'Y. Cochet à *Libération* (25 septembre 2001), titré par le journal « Cochet se saisit des sites Seveso. 1249

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. Pour parler comme Bruno Jobert¹¹⁰, les « schémas d'interprétation » 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. 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 :

« À l'époque, je me souviens très bien qu'au moment où ça vient, c'est pour nous l'occasion d'obtenir des choses qu'on demande depuis longtemps. Alors, notamment les renforts... Ça faisait des mois qu'on se battait pour obtenir des renforts pour l'inspection et là pour nous, ça a été l'occasion pour récupérer ça. On a réussi enfin à obtenir gain de cause. (...) Parce que [le directeur] m'avait préparé les éléments de langage. Il m'avait dit : "si jamais... l'ordre de grandeur, c'est de les doubler. Ayez ça en tête". On était mûr. Quand ça a pété et que Matignon, et que le ministre a dit... Parce que franchement ça se passait comme ça ! On était en réunion au cabinet : "qu'est-ce qu'on demande à Matignon ? qu'est-ce qu'on propose pour le plan ?" On a dit : "il faut doubler les effectifs !" (rires). Donc ça... C'était mûr quoi !¹¹¹ »

Et effectivement, le Premier ministre annonce très rapidement le recrutement de 100 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 L. 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'est pour la première fois fait mention des comités locaux de prévention des risques et des PPRT :

*« Le **directeur de cabinet du MATE**¹¹² 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 le CJCE 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.¹¹³ »*

installations à risque dans le collimateur de l'environnement ».

¹¹⁰ Jobert B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, 1992, p. 219-234.

¹¹¹ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹¹² Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

¹¹³ Compte rendu de la réunion interministérielle du 25 septembre 2001, archives DPPR.

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 septembre¹¹⁴. Dès lors, même si le ministère de l'environnement « *y est favorable* », il n'est pas l'initiateur des mesures CLPR et PPRT.

« Il fallait aider le Premier ministre parce qu'une semaine après, le Premier ministre allait sur place. Il y avait une cérémonie religieuse et puis il devait annoncer ... donc il fallait en une semaine préparer un projet de gouvernement. (...) Donc nous, il fallait qu'on fasse des propositions... Moi j'ai vraiment vécu les propositions CLIC et PPRT ... là je crois qu'elles ne sont pas venues de la DPPR, je ne pense pas. C'est vraiment ... c'est soit notre cabinet à nous, soit celui de Matignon, mais je pense que c'est vraiment des idées de Matignon, les PPRT et les CLIC.¹¹⁵ »

« Mercredi 26, il y a eu une inter [réunion interministérielle] et donc Matignon a demandé qu'il y ait une implication plus large de la société civile dans le contrôle des activités à risques et il a suggéré des commissions locales d'information à la manière des commissions locales des installations nucléaires de base. Les CLI existent autour de certaines INB comme Fessenheim, etc. Donc c'est 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". Donc le débat a dérapé sur le rôle des SPPPI sur des cas particuliers, voire sur la possibilité qu'un SPPPI commandite une tierce expertise sur des dossiers particuliers, ce que ne faisaient pas les SPPPI. Et c'est une possibilité, une fonctionnalité, qu'on va retrouver dans les CLIRT, je crois... En tout cas c'était évoqué à l'époque. Donc c'est au cours de cette réunion du 26 que l'idée a germé.¹¹⁶ »

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 ministères¹¹⁷. Ainsi émerge une configuration d'extrême contrainte et d'extrême opportunité.

3.3. 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 matière d'instruments d'action publique : en effet, les 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

¹¹⁴ Sur la place que L. Jospin accorde à la communication en période de cohabitation, voir Schrameck O., *Matignon, rive gauche*, Paris, Seuil, 2001, p. 67 et suivantes. Selon son directeur de cabinet, les très nombreuses interventions médiatiques de L. 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 J. Gerstlé, *La communication politique*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 208-210.

¹¹⁵ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹¹⁶ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹¹⁷ 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, cf. 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.

lesquelles la DPPR a une expérience (PPR)¹¹⁸.

« Les PPRT, on en a parlé au cours de la semaine. J'ai souvenir qu'au cours des mois qui avaient précédé, on avait déjà évoqué l'idée de faire des plans de prévention pour les risques technologiques parce qu'il y avait eu un gros travail de fait sur les plan de prévention des risques d'inondation. P. Vesseron connaissait ça. C'était son directeur de la prévention des risques majeurs qui s'était occupé des PPRI et puis de temps en temps... Il nous était déjà arrivé de nous dire : "tiens, pourquoi pas en matière de risques technologiques faire le même type de plan, c'est-à-dire avec des contraintes d'urbanisation étagée en fonction des zones, etc.". Dans la mesure où la notion de zonage et de cartographie, ça existe déjà en matière de prévention des risques. Puisque la maîtrise de l'urbanisation repose sur des zones Z1, Z2, centrées sur les lieux d'accidents possibles. Cela 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 en toile de fonds, c'était un petit peu dans notre subconscient, c'est assez naturellement lors de cette réunion interministérielle qu'on a évoqué les PPRT.¹¹⁹ »

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 du risque, ceux qui pourraient modifier la donne en matière d'installations classées de type Seveso.

« Pour ce qui est CLIRT et PPRT, qui sont les principaux points de la loi concernant le ministère de l'environnement, (...) je dirais que c'étaient pas du tout des idées révolutionnaires. C'était dans la continuité des dispositifs qui existaient auparavant. Simplement, c'est des choses qu'on n'aurait pas forcément pu mettre en place sans l'accident qui a donné un coup de fouet. (...) Donc ce n'est pas du tout une innovation, mais c'est quelque chose qui n'aurait pas pu se faire sans AZF. Ça, c'est certain. Parce que ça contrecarre trop d'intérêts, au niveau des industriels, au niveau des collectivités locales, etc.¹²⁰ »

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 débutent courant octobre et la préparation d'un projet de texte de loi qui puisse être rapidement soumis aux partenaires habituels du ministère¹²¹ 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 3 mois après la catastrophe.

¹¹⁸ 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, cf. Bayet C., Le Bourhis J.-P., *Écrire le risque. Etude des mécanismes d'inscription du risque-inondation au niveau local*, rapport pour le MEDD, Paris, CEVIPOF-CNRS, 2002.

¹¹⁹ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹²⁰ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹²¹ 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, cf. Padioleau J.-G., *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982 (notamment chapitre 4 : p. 113-136).

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 cabinets et les services administratifs des ministères concernés, en particulier la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) du ministère de l'équipement et la direction des relations du travail (DRT) du ministère de l'emploi et des solidarités. A 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'Y. Cochet par R. 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'Y. Cochet n'a pas à se soucier du processus parlementaire et de convaincre les députés, alors que c'est une perspective déterminante pour celle de R. Bachelot, d'autant 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. Lors du ministère de R. 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 des interlocuteurs administratifs nécessairement partie prenante.

4. 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.

« C'est-à-dire qu'il n'y a pas eu un long travail de préparation entre administration comme c'est souvent le cas pour les textes de loi. Mais là, compte tenu de l'urgence, ça a été piloté ou en tous cas surveillé d'emblée par les cabinets ministériels et donc par le politique. C'est assez intéressant.¹²² »

Le poids du cabinet de L. Jospin dans l'émergence et le suivi du projet de loi est également à mettre en relation avec les équilibres politiques au sein du gouvernement¹²³. 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 Y. 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 écolos. Il pensait qu'on était des rigolos, quoi, en gros. Que tout ça n'était pas sérieux* », dit-il au sujet de ses relations avec Matignon et les conseillers du Premier ministre¹²⁴. On touche là probablement aux

¹²² Entretien DPPR, novembre 2004.

¹²³ 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 P. Perrineau, D. Reynié (dir.), *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.

¹²⁴ Le directeur de cabinet de L. 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 (Schrameck O., *Matignon, rive gauche*, Paris, Seuil, 2001, p. 28).

difficultés que rencontrent concrètement les verts lorsqu'il s'agit de participer à un gouvernement de la V^e République alors même que leur identité politique est en partie fondée sur la critique des institutions¹²⁵. 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.

« Et puis il y a également une période difficile, c'est lors des réunions interministérielles sur le projet de loi sur les risques. Notamment en décembre, fin décembre où les interministérielles se succédaient à un tel point qu'on avait du mal à faire progresser la réflexion dans chaque ministère entre deux réunions. Donc il fallait réagir de façon extrêmement rapide.¹²⁶ »

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 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.

4.1. 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 L. 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 nucléaires : 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'Etat 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 le CYPRES de Fos-sur-Mer¹²⁷. Les SPPPI sont des lieux de discussion et de concertation entre représentants (des industriels, des associations, de l'Etat, 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 Seveso¹²⁸. De cette

¹²⁵ Sur cette contradiction, cf. Vilalba B., « Les Verts : pour une "République girondine" », *Pouvoirs locaux*, n° 51, 2001, p. 59-64.

¹²⁶ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹²⁷ Ce SPPPI est d'ailleurs l'un des tout premiers (www.cypres.org).

¹²⁸ Le SPIRAL de Lyon offre sur son site un bon aperçu du contenu de ces campagnes et des moyens mis en œuvre pour

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 (par exemple le confinement). Ces instances jouent donc un rôle d'information non négligeable, bien que parfois contesté¹²⁹. Or, les CLIPRT, 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'il participent activement aux nouveaux CLIPRT.

« Au sens où pour nous l'idée c'était : "il faut mettre en place une instance de débat". Ça, on était pour. On savait que les SPPPI, c'était important. On voyait déjà poindre le problème avec les SPPPI. Dès ce moment-là, on s'est dit : "tiens il va falloir trouver l'articulation". Et je sais qu'avec ce qui était annoncé politiquement, par L. Jospin qui parlait de commission locale, nous on était déjà en train de se dire : "comment on va articuler ça avec les S3PI ?" Mais la décision politique était prise...¹³⁰ »

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 règlement. 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*¹³¹ ». La circulaire a ainsi été transformée en 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 L. 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, Y. 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 organisations¹³² : ce qui est en question, c'est bien l'anticipation que la DDR fait de la configuration des relations entre les divers participants au CLIRT. 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 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

diffuser l'information aux populations locales : www.lyon-spiral.org.

¹²⁹ Voir par exemple : Farreny H., Moretto C., *Toulouse, chronique d'un désastre annoncé*, Toulouse, Cepaduès Editions, 2003 ; Andurand R., *Saga des SPPPI*, Paris, Editions Préventique, 1996.

¹³⁰ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹³¹ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹³² Friedberg, 1993 ; Amblard et al., 1996.

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.

« Dans l'histoire des CLIC, ce qui a été le plus débattu, c'est la possibilité pour les CLIC de demander des expertises ou pas. Sachant que nous au départ, on n'était pas du tout chaud. Parce que la loi prévoit la possibilité de demander des tierces expertises, mais là financées par l'exploitant. Confier cette possibilité aux CLIC, ça nous faisait un peu peur parce qu'on avait peur que ça se multiplie à l'infini surtout parce que la loi prévoyait que c'était l'Etat qui finançait. Donc, c'était un peu contradictoire avec ce que le code de l'environnement nous permettait de faire avec les analyses critiques financées par l'exploitant, et on avait un vrai souci pour les comptes publics. Donc, on fini par trouver après moult débats une formulation. (...) Nous, on essayait de vendre l'expert, justement, pas l'expertise. On essayait à tout prix de vendre l'expert, parce que ce qu'on trouvait normal c'est qu'un CLIC puisse faire appel à un expert pour qu'il puisse l'éclairer sur les dossiers d'expertise présentés les industriels, mais on voulait éviter [les contre-expertises], parce que ça coûte très cher ce genre d'études. (...) C'est quand les politiques avancent plus vite que les administrations ! Après de temps en temps, on essaie d'expliquer les conséquences potentielles (rires) des avancées malheureuses.¹³³ »

« 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'instance¹³⁴. La formulation retenue dans le projet de loi d'Y. Cochet atteste de ces atermoiements : 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 (cf. encadré 7).

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.

Encadré 7 : l'article CLIPRT dans l'avant-projet de loi Cochet (février 2002)

4.2. Des partenaires consultés, mais peu écoutés par manque 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, FNE, Greenpeace ou Robin des Bois ont été contactées, mais

¹³³ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹³⁴ Sur la question des contre-pouvoirs et de leurs impacts démocratiques, cf. Fung A., Wright E. O., « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », in M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 49-80.

pas l'association toulousaine « Plus jamais ça, ni ici, ni ailleurs ». Si l'on suit la définition d'E. Grossman, la consultation s'adresse donc essentiellement aux « groupes de pression¹³⁵ » familiers de ce domaine d'action publique. Pour la loi 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 privée (AFEP)¹³⁶, le MEDEF¹³⁷, l'UIC¹³⁸ et l'UFIP¹³⁹ qui sont des instances puissantes et organisées. Répondent également des associations de protection de l'environnement, au fonctionnement beaucoup plus amateur¹⁴⁰. 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 sociale¹⁴¹ », force est de constater que leur intervention dans de telles procédures est très contrainte. On constate 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 dans 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 intéressante¹⁴². 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 faire ajouter des éléments, ou d'en retrancher. Dans le cas présent, on note que tous les interlocuteurs consultés sont opposés à la création des CLIPRT. FNE par exemple regrette qu'au lieu de renforcer ce qui existe, tels les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS)¹⁴³ ou les SPPPI, le gouvernement choisisse de créer de nouveaux dispositifs : « *Le gouvernement a trop tendance à disperser les énergies de la population en*

¹³⁵ 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 » (Grossman E., *Lobbying et vie politique*, Paris, La documentation Française / Problèmes économiques et sociaux, n°918, 2005, p. 6).

¹³⁶ 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).

¹³⁷ 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, cf. 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*, vol. 56, n° 2, 2006, p. 255-279.

¹³⁸ L'UIC est particulièrement concernée dans la mesure où comme on l'a déjà dit, ses adhérents sont dans leur majorité des exploitants d'établissements classés et d'installations Seveso pour une partie d'entre eux.

¹³⁹ L'UFIP est l'organisme de représentation du groupe TOTAL.

¹⁴⁰ Ainsi l'association Robin des Bois ne peut-elle contribuer que par une lettre de son président...

¹⁴¹ Barthélémy M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 84.

¹⁴² Cf. notamment 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. 199.

¹⁴³ Les CLIS sont l'équivalent des CLI pour les installations de traitement de déchets.

*créant de nouvelles structures*¹⁴⁴ ». Dans le même ordre d'idées, la même association souhaite qu'il n'existe qu'un CLIPRT par plate-forme chimique et non un 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. Pour autant, 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).

A 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 :

*« Et donc ça avait été diffusé, je crois, le 7 janvier, de mémoire, à l'ensemble des partenaires, c'est-à-dire les différents syndicats professionnels, les associations, etc. Donc consultation extrêmement large et évidemment le problème, c'est que quand on consulte, après il faut lire les réponses. Chaque organisation répond un certain nombre de pages, et donc on avait été noyé dans l'analyse des réponses. (...) Donc on avait un timing qui était extrêmement tendu, et on peut légitimement s'interroger sur la qualité de cette consultation. C'est-à-dire : on a eu des partenaires qui ont joué le jeu en faisant part de leurs commentaires sur le projet de loi. Et dans quelle mesure on a pu examiner leurs commentaires, pour les exploiter, pour les prendre en compte ou pas les prendre en compte, euh... En gros, ça reposait sur le travail d'un conseiller technique une partie de la nuit. Moi, je n'avais pas passé ma nuit à lire les commentaires. J'avais lu au fil de l'eau quand ils arrivaient, mais je travaillais plutôt de mémoire que sur la base d'un document de synthèse*¹⁴⁵. »

¹⁴⁴ Réponse de FNE à la consultation de janvier 2002, archives DPPR.

¹⁴⁵ Entretien DPPR, novembre 2004.

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 R. 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 au bout du compte.

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

A 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 Y. 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 :

« Parce que quand même un ministre, notamment par l'opportunité d'un événement, peut pousser ses pions et il est évident que nous, moi en tant que vert et puis même mon cabinet, on s'est dit : "profitons-en" entre guillemets. Il faut renforcer la sécurité, et puis éventuellement même fermer les boîtes. (...) Et puis, on s'est dit aussi que la loi devrait obliger, obliger (il insiste) l'industriel à acheter et à exproprier les gens. A exproprier les gens, que ça soit des établissements publics (ça peut être des écoles) ou des particuliers, sur la base du prix vénal on peut dire, du bâtiment, avant le fait qu'il soit déplacé par le fait...¹⁴⁶ »

Cette orientation rejoint en partie la position de L. 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'Etat :

« A ce sujet [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 esquissée : il sera un outil indispensable pour mieux gérer le développement de l'urbanisation

¹⁴⁶ Entretien avec Y. Cochet, février 2005.

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 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.¹⁴⁷ »

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 danger et intégrant la dangerosité de chacune¹⁴⁸. 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 :

« Mais ce qui était maîtrise de l'urbanisation, là, n'était pas consensuel parce que parmi les différentes mesures envisagées, il y avait le droit de préemption, le droit d'expropriation. Tout ça c'était assez contesté notamment, il faut le reconnaître, parce qu'on n'avait pas les idées très claires. A l'époque, d'abord on ne maîtrisait pas très très bien ses concepts. C'était des concepts, des outils du code de l'urbanisme. Seul le ministère de l'équipement les maîtrisait. Donc en gros, ils nous avaient briefé 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, donc c'était au doigt mouillé. Quand quelqu'un disait : "les mesures d'expropriation vont coûter 50 ou 100 millions de francs", on savait qu'il n'avait pas d'argumentation solide, mais personne n'avait de contre-argumentation non plus.¹⁴⁹ »

Pour les rédacteurs comme pour leurs interlocuteurs en consultation, le PPRT est finalement un

¹⁴⁷ Discours de L. Jospin, table ronde nationale du débat sur les risques industriels du 11 décembre 2001

¹⁴⁸ Au ministère, le SEI ne dispose même pas d'une fiche récapitulative par établissement.

¹⁴⁹ Entretien DPPR, novembre 2004.

dispositif assez flou, qui existe principalement à l'état d'idée ou de 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 F. Barthélémy, consulté au titre de l'inspection général de l'environnement¹⁵⁰ :

« 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.¹⁵¹ »

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. La mobilisation des industriels se fait notamment via le ministère de l'industrie, qui participe aux réunions interministérielles.

« Le fait de faire une loi, même si nous on l'a fait très vite, ça n'a pas posé problème. Ce n'était pas le fait de faire une loi qui a posé problème. C'est les 14 versions successives. Parce que nous on est parti d'une version assez radicale, quoi ! Et c'est dans les réunions interministérielles que cette loi a été robotée, en disant : "attention". (...) Donc il y avait l'arbitrage, toujours, de ne pas trop ennuyer les industriels. (...) C'est ambigu, il n'y a pas de critère strict, c'est donc chacun qui pousse ses pions et puis à un moment, on arrive à un point d'équilibre.¹⁵² »

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 permettrait 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 lui-même 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, il s'en foutait de l'écologie, hein ! Je vais vous dire, pour lui, c'était le cadet de ses soucis. En gros, il nous a sous-traité ça 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,

¹⁵⁰ Probablement également 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).

¹⁵¹ Notes de F. Barthélémy, archives DPPR.

¹⁵² Entretien avec Y. Cochet, février 2005.

l'économie et l'international. C'était les trois gros secteurs. Ça, c'est du sérieux. L'écologie, bof.¹⁵³ ».

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 préemption¹⁵⁴ ».

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 PPR 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 matière¹⁵⁵. 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. A 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 J.-P. Raffarin.

5. Le projet Bachelot : un exercice de différenciation politique

Le 7 mai 2002, R. Bachelot est nommée à la tête du ministère de l'environnement, désormais baptisé ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD). Cela suppose naturellement un changement de cabinet ministériel. Par ailleurs, son arrivée coïncide avec le départ du chef du bureau des risques, co-rédacteur du projet de loi avec le précédent conseiller technique. Dans la mesure où un changement de ministre suppose de donner des signes politiques à sa 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, semblent d'ailleurs éloignées des questions de risques. Plusieurs facteurs, cependant, plaident en faveur d'une continuité de l'action ministérielle. D'une part, R. Bachelot constitue un cabinet qui s'auto-définit comme « technique » (par opposition aux cabinets composés sur

¹⁵³ Entretien avec Y. Cochet, février 2005.

¹⁵⁴ Compte-rendu de la réunion interministérielle du 8 février 2002, archives DPPR.

¹⁵⁵ Sur cette loi et les conditions de son application, cf. 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*, vol. 71, n° 1, 1996, p. 31-44.

l'appartenance politique), ce qui se signifie que les conseillers qu'elle choisit sont des fonctionnaires des divers corps intéressés aux questions d'écologie. 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". Donc c'était un cabinet très très peu politisé. Très peu politisé, le cabinet Bachelot. Il n'y a que l'attaché de presse qui était assez politisée, qui avait été au cabinet de Philippe de Villiers.¹⁵⁶ »

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 trouve deux jeunes ingénieurs des mines, qui ont exactement le même profil que leurs prédécesseurs. Dès lors, le 3 juillet 2002, lors de sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale, J.-P. Raffarin fait allusion, après la gestion de la faune sauvage, à la présentation d'un projet de loi sur les risques (cf. encadré 8).

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 subit 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.

Encadré 8 : extrait de la déclaration de politique générale de J.-P. Raffarin (3 juillet 2002)

5.1. 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, la nouvelle ministre, un nouveau cabinet. (...) On était encore très proche de l'après AZF. Il y avait le projet de loi dans les cartons et la question qui se pose très vite, politiquement, c'est : qu'est-ce que le nouveau gouvernement, surtout avec une majorité différente, fait de ce projet de loi préparé par le gouvernement d'avant ? Ce qui a pas mal joué, c'est que le rapport Loos - Le Déaut était un rapport qui avait été approuvé par tous les partis politiques. Il a été adopté à l'unanimité, enfin bon... (...) Ils ont fait l'état des lieux, ils ont regardé : alors là où vraiment c'est devenu difficile pour moi, pour nous, c'est que le nouveau gouvernement, la nouvelle ministre voulait se démarquer de ce qui avait pu être fait avant. Donc il fallait à tout prix trouver... Donc ils voulaient à tout prix qu'on trouve du neuf et de nouvelles idées. Alors nous, ça faisait des mois qu'on bossait, débat

¹⁵⁶ Entretien cabinet de R. Bachelot, mars 2005.

national, nanana et fallait qu'on trouve... Alors là j'ai dit : c'est mission impossible !¹⁵⁷ »

A 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 activités¹⁵⁸. Si, après la catastrophe, les agents du ministère de l'environnement se sont efforcés d'aider le Premier ministre qui allait à Toulouse, ils vont, de la même façon, construire de la différenciation politique pour R. Bachelot. Paradoxalement, trouver de nouvelles idées ne repose 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.

« Evidemment, l'Etat est dans sa continuité. On est ... 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.¹⁵⁹ »

« Je crois que politiquement, on ne peut pas dire que les choses étaient très éloignées. Vous savez, c'est un sujet assez technique, c'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.¹⁶⁰ »

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. Dès lors, la réflexion s'oriente sur les voies par lesquelles la ministre pourrait rendre un tel projet « présentable ». Après AZF, c'est finalement une deuxième catastrophe, celle des inondations du Gard au mois de septembre 2002, qui permet de relancer le projet de loi. Lors d'un discours prononcé à Nîmes, une quinzaine de jours après les événements, R. 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 naturels¹⁶¹. »

Les inondations permettent à la ministre et à son équipe de rassembler 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 défendable¹⁶². De plus, cet assemblage des risques naturels et technologiques permet de présenter sous

¹⁵⁷ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹⁵⁸ Roubieu O., « Des "managers" très politiques. Les secrétaires généraux des villes », in V. Dubois, D. Dulong, *La question technocratique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999, p. 217-231.

¹⁵⁹ Entretien avec R. Bachelot, décembre 2004.

¹⁶⁰ Entretien cabinet de R. Bachelot, janvier 2005.

¹⁶¹ Discours de R. Bachelot pour la présentation du dispositif national de prévention des inondations, 24 septembre 2002. En ligne : www.ecologie.gouv.fr/Présentation-du-dispositif.html (consultation du 12 juin 2007).

¹⁶² On peut dès à présent noter que ces ajustements seront violemment dénoncés au Sénat...

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, critiquée pour ses déclarations pro-nucléaires¹⁶³ 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 Mme Bachelot, lui donner un peu de visibilité*¹⁶⁴ ».

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. Et en particulier la manière... Sur le fonds, 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 la réglementation, on va pas juste entre guillemets "interdire", "réglementer", éventuellement "aider à financer", mais plutôt "aider à promouvoir" ! Et ça, ce n'est pas évident.¹⁶⁵ »

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.

5.2. Un texte réécrit, repolitisé et en grande partie négocié

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. A 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.

« Un des outils de travail, pendant la période juillet-octobre 2002, ça a été de re-peigner le travail qu'avait commencé [le précédant chef de bureau avec le précédant conseiller technique]. C'est-à-dire : on prend les propositions une par une, de Loos-Le Déaut, de Essig, enfin du débat national, on remet tout ça par ensemble un peu cohérent, 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.¹⁶⁶ »

¹⁶³ 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 de la part du réseau associatif « Sortir du nucléaire ».

¹⁶⁴ Entretien cabinet de R. Bachelot, mars 2005.

¹⁶⁵ Entretien DPPR, décembre 2004.

¹⁶⁶ Entretien DPPR, décembre 2004.

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 d'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. Ainsi, le chef du bureau des risques en charge de conduire cette consultation :

« Il y avait une nécessité complètement absolue, c'était de reprendre un contact entre personnes. Quitte à pas toucher une virgule du projet, avant de se lancer dans les étapes de validation, débat parlementaire ou autre, on voulait savoir où on mettait les pieds. Et on pensait que les gens en face voulaient faire de même. On pensait qu'il était vraiment nécessaire de 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 évidemment s'il y avait de nouvelles idées, enfin savoir en gros ce qu'ils allaient nous balancer comme amendements, via les parlementaires. (...) Parce que ça... Cet exercice-là, de savoir ce qui allait tomber comme amendements, on ne savait pas. (...) Et j'avoue qu'avec le recul... Alors cette suggestion-là, ça vient du ministre, enfin de la ministre en l'occurrence. Ce ne sont pas des débutants comme le conseiller technique et moi-même qui allons avoir l'idée magique de se dire : "tiens, il faut qu'on consulte". C'était vraiment dans l'idée d'anticiper le débat parlementaire.¹⁶⁷ »

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 cours du débat parlementaire¹⁶⁸. 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 ce qui ne l'est pas ? On leur a d'ailleurs un peu forcé la main, hein ! Le MEDEF, là, on n'a pas écouté tout ce qu'ils nous demandaient sinon il n'y aurait pas eu de loi. Il n'y aurait pas eu de loi¹⁶⁹ ».

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

¹⁶⁷ Entretien DPPR, décembre 2004.

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ Entretien cabinet de R. Bachelot, mars 2005.

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. Et ça, 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, hein ! Pourtant ça se négocie une loi. Si on veut qu'elle soit votée, il faut qu'on... 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. C'est en gros : "notre député va gueuler mais il votera ! Et 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.

5.3. 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. Là où Y. 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 et les salariés » disent quelque chose des études de dangers des industriels ou de l'action des DRIRE, R. 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, moi (...) que la démocratie est un facteur "efficace" (il insiste) de renforcement de la sécurité industrielle. Efficace, ça veut dire que ce ne sont pas uniquement les études de danger de l'industriel, ou les ingénieurs magnifiques de la DRIRE qui connaissent tout, parce qu'évidemment ils sont pointus du point de vue technologique ... et bien non ! Non, non. La population, les riverains et le CHSCT, c'est-à-dire les salariés, ont quelque chose à dire de manière efficace. » (Yves Cochet)¹⁷⁰

« Moi je pense que la participation maximum ... je défends ça depuis le début, c'est la participation qui permettra l'industrialisation de notre pays. (...) Et moi je soutiens que c'est évidemment 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. Donc j'ai le sentiment à travers ça de servir mon pays, d'être dans une stratégie gagnant-gagnant. » (R. Bachelot)¹⁷¹

L'un et l'autre ministre 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

¹⁷⁰ Entretien, février 2005.

¹⁷¹ Entretien, décembre 2004.

questions de vocabulaire.

L'équipe de R. 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 *top-down* dans lequel un ensemble de responsables techniciens apportent 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. Le comité apparaît comme le 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'Etat est une certaine garantie de neutralité. Les services de l'Etat ne sont pas soupçonnés. Normalement.¹⁷² »

Cette réaffirmation du rôle de l'Etat 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 majorité parlementaire. Sur ce point également, il importe de « dégauchiser » le texte, comme le confirme l'un des membres du cabinet de R. 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 qui avaient un impact sur le fonctionnement des entreprises et qui nous paraissaient davantage marquées du sceau de l'idéologie que de la maîtrise ou de la lutte contre les risques.¹⁷³ »

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.

« La contre-expertise... Pour nous, la commission locale d'information et de concertation, c'est un lieu de concertation, donc fondamentalement plutôt un lieu d'unanimité. Ce n'est pas un lieu dans lequel il y a les pour et les contre, et ils se jettent des tomates à la figure. Donc, l'idée de "contre-expertise" me semblait aller complètement à l'encontre de l'idée de concertation. Si on veut faire une contre-expertise, 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, d'appeler je ne sais pas qui et de le faire. Il nous semblait que la philosophie de la commission locale d'information et de concertation n'était pas celle-là. Que par contre il fallait quand elle le demandait de manière calme et unanime, pouvoir approfondir certains sujets et que donc il y avait légitimité à faire appel à des experts, pas des "contre-experts" (il insiste).¹⁷⁴ »

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*

¹⁷² Entretien cabinet de R. Bachelot, janvier 2005.

¹⁷³ Entretien cabinet de R. Bachelot, février 2005.

¹⁷⁴ Entretien cabinet de R. Bachelot, janvier 2005.

peut faire appel aux compétences d'experts reconnus ». On remarque d'ailleurs que la nouvelle rédaction entre 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 :

« Oui, je crois qu'on a profité du changement. Sur la contre-expertise, on avait perdu. Là, c'était une décision, je crois, politique. Et on a profité nous, DPPR, administration, du changement de gouvernement pour revenir là-dessus parce que ça ne nous plaisait pas. Parce que nous, notre souci, c'était d'abord la cohérence avec ce qu'on pouvait faire payer par l'exploitant et puis les conséquences en termes de coûts. Et puis d'éviter d'entrer dans des débats d'experts. Et je crois que politiquement, là c'était cette fois le gouvernement de gauche, donc vert, qui dans la première phase avait insisté pour qu'on ait ça. Je pense qu'il devait y avoir eu une pression des Verts, ou des associations, enfin des Verts pour qu'on garde ça dans le projet de loi. Ça, ça devait être un vrai choix politique. Et je me souviens qu'on a profité nous du changement.¹⁷⁵ »

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.

Article 1^{er} : 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. »

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

Outre les modifications apportées à l'article CLIC, le réexamen de projet Cochet entre septembre et décembre 2002 donne naissance à l'article 1^{er} de la loi, qui rend obligatoire la tenue d'une réunion publique pour toute demande d'autorisation d'un établissement Seveso¹⁷⁶. Le projet de loi Bachelot se dote ainsi d'un chapitre « information » (cf. encadré 9), formé par ces deux articles « réunion publique » et « CLIC ».

5.4. 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 dispositions qui sont alors incorporées à l'instrument PPRT. L'équipe Bachelot entend promouvoir un dispositif à double visage : il s'agit de réintroduire des mesures comme l'expropriation et le délaissement qui avaient été arbitrées contre le

¹⁷⁵ Entretien DPPR, novembre 2004.

¹⁷⁶ Selon une proposition formulée par plusieurs associations lors du débat national, reprise par la commission d'enquête parlementaire (Loos et Le Déaut, 2002, p. 95).

ministère de l'environnement sous le précédent gouvernement ; cependant, 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 réduction des risques à la source et les actions sur les zones urbanisées, sont ainsi promues des dispositions imposant la définition d'une graduation dans l'application de ces mesures¹⁷⁷. Dans cette même optique, le texte réécrit pas les services du ministère de l'environnement 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.

En dépit de ces restrictions visant à cadrer leur usage futur, l'avancée la plus notable du projet déposée 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.

« Sur la partie "risques technologiques", ça consistait à savoir si on voulait en rester au projet de loi Cochet, à y réfléchir avec les services et avec des gens de l'extérieur, si on voulait aller plus loin et ce qu'on voulait rajouter. Alors... ça a conduit comme résultat au fait qu'on a sensiblement modifié le projet de loi. On peut dire que la modification principale du projet de loi par rapport à ce qu'il était au départ, c'était l'introduction dans les PPRT de pas mal de droits supplémentaires. Parce que 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, c'est-à-dire que... on continuait à faire de la maîtrise de l'urbanisation future. Une des modifications principales a été de permettre de faire de la résorption de l'urbanisation passée, ce qui n'existe pratiquement pas dans d'autres pays.¹⁷⁸ »

Cette évolution de l'instrument rencontre 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 insiste d'ailleurs sur les PPRT comme marque de fabrique de R. Bachelot sur le projet :

« Elle l'a voulu. Elle a dit : "Je l'aurai. J'obtiendrai l'arbitrage du Premier ministre et je le ferai voter". Et ça, c'est elle... Même si c'est [son conseiller] qui lui a dit : "Écoutez Madame, vous avez plusieurs étapes. On peut se contenter de mettre des dispositions d'urbanisme préventives ; on peut revenir aussi sur le passé. Et revenir sur le passé, ça veut dire : ça, ça et ça. Est-ce que vous êtes prête à..." Alors la ministre a dit : "oui, bien sûr". Je lui ai dit : "ben oui, mais attendez !" [Le conseiller] avait dit : "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. Elle l'a décidé, elle l'a porté. Un cabinet propose dix mesures à un ministre. Il les choisit : "ça je veux, ça j'en veux pas".¹⁷⁹ »

Si le soutien ferme de R. 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 Y. Cochet. En effet, entre les deux projet de loi, on passe d'un instrument qui ne coûte rien (projet Cochet) à un dispositif qui risque de coûter très cher (projet Bachelot).

¹⁷⁷ Dans le projet, les possibilités d'expropriation et de délaissement sont en effet explicitement référées à des intensité de risques : « *danger très grave* » pour l'expropriation, « *danger grave* » pour le délaissement.

¹⁷⁸ Entretien cabinet de R. Bachelot, janvier 2005.

¹⁷⁹ Entretien cabinet de R. Bachelot, février 2005.

« Dans le projet de loi précédent, il n'y a rien parce que ça ne coûtait rien. Faire de la maîtrise de l'urbanisation et faire des documents qui sont annexés au plan local d'urbanisme, ça ne coûte rien. Faire du délaissement et de l'expropriation, ça coûte quelque chose. Donc, c'était ça la grosse différence et c'était ça qui fait qu'il y a mention du financement dans notre projet de loi.¹⁸⁰ »

Or, comme pendant la période précédente, 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, c'est : les Seveso, il y en a à peu près 622, regroupées dans 400 PPRT. Maintenant on le sait. A l'époque on chiffrait plutôt à 200 PPRT, on pensait qu'il y aurait plus de regroupements, mais peu importe. Ça couvre à peu près un millions de communes, concernées, 500 d'implantations et puis d'autres autour. Enfin 1000 à 10 000 en fait. Le chiffre n'est pas arrêté. On verra plus tard. Là-dedans, vous avez des petites boîtes, des grandes boîtes, des entreprises ou des sites en fin de vie, qui nous disent : "on termine mais on ferme parce qu'il n'y a pas de nouveaux produits demain". Donc demain, c'est deux ans, dix ans, vingt ans, mais c'est demain. Les communes, il y a aussi toutes les situations. En termes de finances, d'endettement. (...) En termes de surface disponibles, donc de contraintes pour un développement ultérieur pour récupérer des sources de financement, par exemple. L'intercommunalité nous semblait être une solution potable, pour le dernier point, mais pareil, elle ne s'impose pas. Autrement dit, ce n'est pas législatif.¹⁸¹ »

Entre 200 et 400 PPRT, entre 1000 et 10 000 communes concernées, avec des horizons de cessation d'activités qui vont de 2 à 20 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 :

« Je pense que dans le rapport Loos - Le Déaut, ou peut-être dans le rapport Essig, dans un de ces rapports-là, il doit être écrit qu'on fait une taxe sur les industriels pour financer ce genre de choses. Nous, ce n'était pas notre optique. On considère que les industriels ne sont pas seuls responsables de la situation. Une situation comme celle-là, implique les industriels et les habitations. Ce n'est pas "que" les industriels.¹⁸² »

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 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 R. Bachelot imagine 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'Etat, 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'Etat, responsables selon elles de l'attribution des permis de construire avant 1982 et de l'écriture des documents d'urbanisme après, tandis que l'Etat renvoyait dos à dos les deux interlocuteurs en faisant valoir l'intérêt qu'il y a pour une entreprise à voir ses

¹⁸⁰ Entretien cabinet de R. Bachelot, janvier 2005.

¹⁸¹ Entretien DPPR, décembre 2004.

¹⁸² Entretien cabinet de R. Bachelot, janvier 2005.

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.

« Mais il fallait le mettre [le financement tripartite]. Parce que sinon, ça aurait été ridicule de mettre en place des dispositifs coûteux et de ne pas dire comment on les finançait. Enfin non. Ça n'aurait pas été ridicule, ça aurait voulu dire par défaut que l'État les finançait et nous, ça n'était absolument pas notre optique (...). Nous, on défendait plutôt l'idée qu'il y avait un triple intérêt à régler la situation dans le futur. Donc voilà. Voilà pourquoi ce n'est pas plus précis que ça. Ce n'est pas plus précis parce que comme on ne savait pas réellement, parce qu'il fallait les décrets pour le savoir, à quel point on allait faire du délaissement et de l'expropriation, c'était difficile de parler de financement si on ne savait pas quels montants étaient en jeu. Et comme par ailleurs, de l'autre côté, on ne savait pas... mais il fallait quand même poser le principe pour éviter que quelqu'un revienne en arrière en disant : "ce sont les industriels seuls ou c'est l'État seul". Ce qui aurait été la tentation, hein ?¹⁸³ »

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 :

« Côté Etat. Bon, l'Etat est indigent. Ça c'est connu, hein ! Il serait en cessation de paiement depuis longtemps si c'était une entreprise. Donc, il faut maîtriser la dépense publique, ça c'est certain aussi. En revanche l'Etat doit contribuer, puisque le principe a été acté. Donc là, c'est la partie la plus facile : on pourrait fixer une quote-part pour l'Etat. Le problème, c'est que ça a un effet pervers immédiat parce que soit on dit qu'après tout il y a trois grandes catégories de financeurs, trois tiers, terminé y a rien à voir ... c'est une des options simplissimes. Mais elle n'est simplissime que sur le papier parce que une fois qu'on a écrit ça... Alors bon déjà, il faut que l'Etat puisse payer sa part, ce n'est pas toujours garanti. Et puis il n'est pas du tout certain que cette solution par tiers, même avec un tiers de l'Etat laissant 2/3, soit la plus efficace au cas par cas. Le problème, c'est que : il y a peut-être un endroit où il faudra que l'Etat paie 70 %, parce que les autres sont étranglés jusque-là ; et un autre endroit, au contraire, où l'entreprise et la commune sont richissimes et l'Etat paie l'euro symbolique et terminé ! Donc toute règle générique nous paraissait, d'abord arbitraire par définition, mais surtout plus contre-productive qu'autre chose. Parce que quand on a commencé à balayer la typologie des installations et des communes, on a fait : "oh la la !" Ce n'est pas une fourchette étroite. Ça va de "commune ultra pauvre ultra endettée" à "commune ultra riche pas endettée". Pareil pour les exploitants. Ça va de "exploitant à la limite de la cessation de paiement depuis 5 ans et dont l'avenir se limite à dès que j'ai une contrainte sur le dos, je ferme" à l'exploitant qui ne sait tellement pas quoi faire de l'argent que sa société mère redistribue des dividendes et des superdividendes aux actionnaires, tellement il est en manque de projets industriels. On avait tous les cas de figures.¹⁸⁴ »

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.

« Le parti qui a été pris : c'est extrêmement (insiste) compliqué de dire comment on va financer ça. Le budget ici n'était pas mûr et ils ne savait pas très bien ce qu'on allait devoir financer donc on a pris le

¹⁸³ Entretien cabinet de R. Bachelot, janvier 2005.

¹⁸⁴ Entretien DPPR, décembre 2004.

*parti d'une formulation excessivement vague, mais quand même d'un principe qui était que chacun participait et de renvoyer au décret, les modalités pratiques de financement.*¹⁸⁵ »

Ainsi se construit un dispositif juridique qui ne tranche pas, mais se contente d'organiser le cadre d'ajustement d'intérêts divergents. On retrouve là des caractéristiques de la réglementation environnementale mises en évidence par Pierre Lascoumes 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'intérêts¹⁸⁶ ». Dès lors, il n'est pas étonnant que dans la situation qui nous intéresse 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 Et on a eu un arbitrage. Favorable. Mais si vous regardez bien le texte, on a un peu déporté 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, ben ça mettra du temps ! Donc Bercy s'est dit : "bon d'accord ! Puisque la dépense est repoussée dans le temps, on peut l'accepter". Voilà.*¹⁸⁷ »

Parallèlement à ce patient travail argumentatif, les conseillers de R. 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 précédent. L'appartenance du conseiller « industrie » de J.-P. Raffarin au corps des mines a sans aucun doute joué un rôle 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.*¹⁸⁸ »

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 et de définition des questions.

— o —

¹⁸⁵ Entretien cabinet de R. Bachelot, janvier 2005.

¹⁸⁶ Lascoumes P., « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°3, 1995, p. 405.

¹⁸⁷ Entretien cabinet de R. Bachelot, février 2005.

¹⁸⁸ Entretien cabinet de R. Bachelot, mars 2005.

En rapprochant la description de la mise en place et de la structuration des débats post-catastrophe (partie I) et l'analyse de travail administratif d'écriture de la loi (partie II), on peut chercher à mettre en évidence dans quelle mesure la fabrication de la loi prend en compte l'effervescence des idées de l'après-AZF. Certains éléments sont clairs et tangibles : ainsi, les rédacteurs de la loi, s'ils ont lu le rapport de la commission d'enquête parlementaire, considèrent qu'il fera l'objet d'amendements déposés par les députés et sénateurs lors de la phase parlementaire et examinés à ce moment-là. D'autres influences sont plus ténues et délicates à identifier : ainsi, le rapport Essig, principalement parce que certaines de ces conclusions semblent mettre en cause l'existence de la DPPR, est mal reçu et donc marginalisé par les fonctionnaires de ce service à qui il est pourtant prioritairement destiné. Pour autant, cela ne signifie pas que les points de vue qu'il contient soit inaudible : en effet, il est supposé rendre compte de débats, dont les protagonistes participent tous aux consultations organisées par la DPPR. Dans cet entrelacs d'interactions (consultations, lobbying, auditions) et d'écrits (rapports, réponses aux consultations sur les versions successives des projets, etc.), on peut remarquer que ce sont très souvent les mêmes acteurs qui interviennent, des « représentants », qu'il s'agisse des élus concernés, d'industriels ou d'associatifs voire de syndicalistes. On pourrait faire ainsi le constat que la multiplication des appels à la démocratie délibérative et des possibilités de participation ne conduit pas à un élargissement notable 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) où chacune des parties prenantes a finalement une légitimité et une place reconnues, pour laquelle elle a souvent lutté, et qui lui convient. Dès lors, la fabrication de la loi engage un binôme de rédacteurs qui constitue le nœud central d'un petit réseau d'acteurs régulièrement en contact selon des modalités anciennement définies. C'est lui qui prépare les décisions du ministre et par lui que passent l'ensemble des injonctions, des requêtes et des contraintes d'ordre politique ou d'ordre administratif.

Au final, le travail administratif de mise en forme et d'écriture du projet de loi présenté au Parlement début 2003 s'apparente à une vaste entreprise de conciliation de logiques d'action différentes (administratives, partisans, politiques) et d'ajustement d'intérêts contradictoires. Il est extrêmement compliqué de distinguer dans les décisions finalement arrêtées ce qui relève de telle ou telle logique. A ce stade, les dispositions et articles du projet de loi prennent la forme de compromis, patiemment établis pour certains, qui ne tiennent parfois qu'au prix du maintien de zones de flou et d'ambiguïtés concernant les objectifs poursuivis (financement des PPRT par exemple).

Le projet de loi à l'épreuve du processus parlementaire

L'action du Parlement ne consiste pas uniquement à donner, par le vote des deux assemblées qui le compose, un caractère législatif aux projets gouvernementaux qui lui sont soumis¹⁸⁹. Si tel est bien son rôle au bout du compte, le vote de la loi intervient en général au terme d'un important travail de modification du texte. 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 R. Bachelot et son administration fait ainsi l'objet de changements et compléments, dont certains revêtent un caractère d'importance par rapport aux conditions de mise en œuvre de la politique publique de prévention des risques industriels¹⁹⁰ : les chapitres « information » et « PPRT » sont tous les deux amendés à plusieurs reprises, en première comme en deuxième lecture. 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 2003¹⁹¹.

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. Tous les parlementaires n'ont pas un même accès et un même intérêt pour le processus d'écriture législatif¹⁹². Les rapporteurs¹⁹³, qui préparent et organisent le travail des

¹⁸⁹ Longtemps considéré comme une simple chambre d'enregistrement des choix opérés par les instances exécutives, le parlement est désormais envisagé comme un lieu clé pour la définition des objets et des catégories de l'action publique. Cf. 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, Presses universitaires de France, 1990, p. 9-54.

¹⁹⁰ On pense par exemple à l'alinéa II de l'article 81 (Titre III : dispositions diverses) : « *Les plans de prévention des risques technologiques sont élaborés et approuvés dans un délai de cinq ans suivant la publication de la présente loi.* »

¹⁹¹ 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 R. 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.

¹⁹² Certains travaux mettent en évidence le lien entre les positions sociales des parlementaires et les modalités de leur insertion dans le débat. Cf. Lenoir R., « La famille, une affaire d'Etat. 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 défendus par les « grands » parlementaires. Notre enquête de terrain met plutôt en évidence les ressorts de stratégies politiques qui président aux interventions (cf. infra, le paragraphe 6.2).

¹⁹³ 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 : A. Venot, député UMP d'Eure-et-Loir (élu en 2002), et Y. 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 P. 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

commissions, dont ils se font ensuite les interprètes dans les discussions avec le gouvernement et les débats dans l'hémicycle, ne sont que deux. Par ailleurs, seule une minorité de parlementaires appartient aux commissions chargées de l'examen du projet de loi (la commission des affaires économiques) au Sénat et à l'Assemblée nationale. En leur sein s'effectue le travail d'écriture et de validation des amendements qui seront ensuite adoptés en séance¹⁹⁴. Durant le processus parlementaire, on constate en outre l'influence des 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. En conséquence, un projet de loi ne suit pas un cheminement linéaire et sans surprise : il résulte des ajouts et modifications de ces différents contributeurs.

Reste que le processus parlementaire recèle des enjeux bien 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 très difficilement, 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 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 ou d'approfondissement. Ainsi, le débat constitue une nouvelle chance pour des propositions ou des idées non retenues au cours de la phase administrative. 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. Pour chacun des participants, y compris la ministre, le travail législatif doit alors 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 ou 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 permet également 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.

6. 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 séances, 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

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

¹⁹⁴ Par convention, un amendement qui n'a pas passé la cap de la commission n'a aucune chance d'être adopté en séance. 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 ».

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 opposant¹⁹⁵ ». 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 le 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, rapporteur, 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.

6.1. Le « juste équilibre » ou le travail des rapporteurs

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

« D'abord 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 les émet en 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.¹⁹⁶ »

A. Venot à l'Assemblée nationale et Y. 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

¹⁹⁵ Commaille J., *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, p. 12-13.

¹⁹⁶ Entretien avec A. Venot, novembre 2004.

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'élus locaux centristes en Champagne-Ardenne. A 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'écologie, soucieuse que le processus parlementaire préserve le travail d'écriture de ses équipes.

« Sur le profil d'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. Moi, je pense que c'est un beau texte législatif et je n'avais pas envie de quelqu'un qui me le défigure¹⁹⁷. »

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. Commence alors pour eux un travail d'abord solitaire de lecture et de familiarisation avec le texte, afin de préparer le travail de la commission puis le débat général. Il leur faut comprendre les enjeux du texte, évaluer sa portée, mesurer l'impact des réformes qu'il institue. 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 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.

6.1.1. Les auditions, clés de la préparation du travail 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 T. 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 ministre¹⁹⁸ ».

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 (cf. 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, etc..

« En général, ça se passe toujours comme ça, presque toujours comme ça : on écoute d'abord les personnes auditionnées parce qu'elles ne viennent pas les mains dans les poches. Ils ont travaillé le projet, ils ont des choses à nous dire, donc on les écoute. Ils nous remettent souvent des papiers, donc en

¹⁹⁷ Entretien avec R. Bachelot, décembre 2004.

¹⁹⁸ Bréhier T., « Les groupes de pression à l'Assemblée », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 116.

plus on garde la trace. Et puis ensuite, il y a un dialogue qui s'instaure. Ça se passe comme ça.¹⁹⁹ »

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.

« 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.

C'est-à-dire qu'ils ont des personnes directement affectées à cette tâche ?

Oui. Oui. Il y en a qui sont très bien organisés. Mais à la limite, ça 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. Mais il peut y avoir une certaine inégalité selon qu'on a affaire à des gens très organisés ... sur la partie risques naturels, ce n'est pas la partie qui vous intéresse, mais la FNSEA avait aussi beaucoup de collaborateurs et puis un très gros travail qui est fait. C'est vrai que ça peut être impressionnant.²⁰⁰ »

A l'opposée, on rencontre les écartés de la consultation, qui en connaissent pourtant l'efficacité et essaient de contourner 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 montrent 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.

6.1.2. La sélection des amendements

L'ensemble des consultations visent 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 1, la méthodologie des études de danger, 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 prendre une référence sur un autre texte, le texte sur la ruralité, on le lit et on se dit qu'il n'y a rien dedans. Ça ne répond pas aux attentes. Bon, là c'était un texte qui tout de même 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. Ça c'est l'objet des amendements. Il y avait suffisamment matière à enrichir pour se ... j'ai envie de dire pour se faire plaisir, pour se sentir

¹⁹⁹ Entretien avec Y. Détraigne, Décembre 2004.

²⁰⁰ Entretien avec A. Venot, novembre 2004.

*utile. Mais c'était un texte fort, je pense, un texte lourd.*²⁰¹ »

Pour autant, ce travail de recherche de compromis ne se fait pas sans prendre en compte des considérations politiques, la solidarité gouvernementale avec la 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, 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, A. Venot a-t-il pu retenir des 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'efforce 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 où 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. Il y a des choses des fois où je peux être d'accord avec ce qu'ils disent, mais c'est pas la philosophie du texte, donc je n'en tiens pas compte et puis il y a des choses, on se dit : "oui, il a raison, il faut qu'on les introduise dans le texte".*²⁰² »

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 amendements²⁰³ :

*« Au coup par coup, c'est le petit truc, l'élu qui va dire : "oui, on a été confronté à ce problème-là... Quand on a eu tel problème chez nous, il n'y avait rien qui était prévu pour ça, il a fallu qu'on se débrouille". Des trucs comme ça. C'est plus du pratico-pratique qu'on va examiner avec les collègues ou un maire parce qu'ils ont été confrontés au problème et ils disent : "il y avait rien de prévu à ce niveau-là, etc." C'est plus comme ça !*²⁰⁴ »

Ces amendements « possibles » font alors 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 propose un texte, 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.

²⁰¹ Entretien avec A. Venot, novembre 2004.

²⁰² Entretien avec Y. Détraigne, décembre 2004.

²⁰³ 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, « Janus bifrons toujours au four et au moulin, écartelés entre Paris et leurs électeurs ». Cf. Abélès M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 11. On rejoint ici « le double horizon des pratiques » décrit par Lagroye J., « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », in Mabileau A. (dir.), *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 179.

²⁰⁴ Entretien avec Y. Détraigne, décembre 2004.

« Vous savez le rapporteur, je ne vous ai pas dit ça tout à l'heure, mais il faut aussi qu'il veille, tout en remplissant son rôle, à ne pas faire plus d'ombre qu'il ne faut au ministre quand même. Bon, donc il faut quand même faire son choix ... je ne dis pas que j'aurais fait de l'ombre au ministre, ce n'est pas ce que je veux dire mais ... même dans le temps de parole, il y a quand même des codes (rires). Et puis il faut bien faire un choix entre ce 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. Donc on va le faire trois ou quatre fois. Donc il faut faire la 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.²⁰⁵ »

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.

« Donc après, on les discute avec le cabinet. Si on peut les faire accepter par le ministère avant de les présenter, c'est encore mieux. On peut trouver aussi un moyen terme et faire une rédaction conjointe. (...) Quand on arrive en commission, les amendements ... tout a été déjà discuté. Un certain nombre d'amendements étaient d'un commun accord avec le cabinet du ministre. Et puis, il y en avait d'autres qui ne l'étaient pas.²⁰⁶ »

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 parlementaire. 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 A. Venot :

« Les gens auditionnés ont souvent préparé des amendements. Beaucoup. Bien sûr. Et puis 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.

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 quand même 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.²⁰⁷ »

Ainsi, avant les séances publiques, voire avant les séances de commission, a eu lieu un important

²⁰⁵ Entretien avec A. Venot, novembre 2004.

²⁰⁶ Entretien avec A. Venot, novembre 2004.

²⁰⁷ Entretien avec A. Venot, novembre 2004.

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 mener à bien le vote de la loi qu'ils ont préparée.

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

Pour R. 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.

« Alors. 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, etc. etc. »

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 : les inondations du Gard, on avait une opinion publique et une opinion parlementaire qui étaient sensibilisées. On les a choisis en fonction des amitiés de la ministre : celui-là, il m'aidera, etc. etc. Il faut créer... il faut avoir une phalange de 5 à 10 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 ? 8 mains qui se lèvent. Qui est contre ? 2 mains. Vous êtes à l'Assemblée ou au Sénat à 4 heures du mat', et on demande rarement un scrutin public. Un scrutin public, c'est groupe contre groupe. Mais sinon, s'il y a 9 députés de gauche et 7 députés de droite, ben la mesure est... L'essentiel, c'est d'avoir plus de députés. Et ainsi de suite. Donc il nous fallait absolument 5 à 10, voire 15 députés ou sénateurs qui nous seraient acquis.

Donc un critère géographique ?

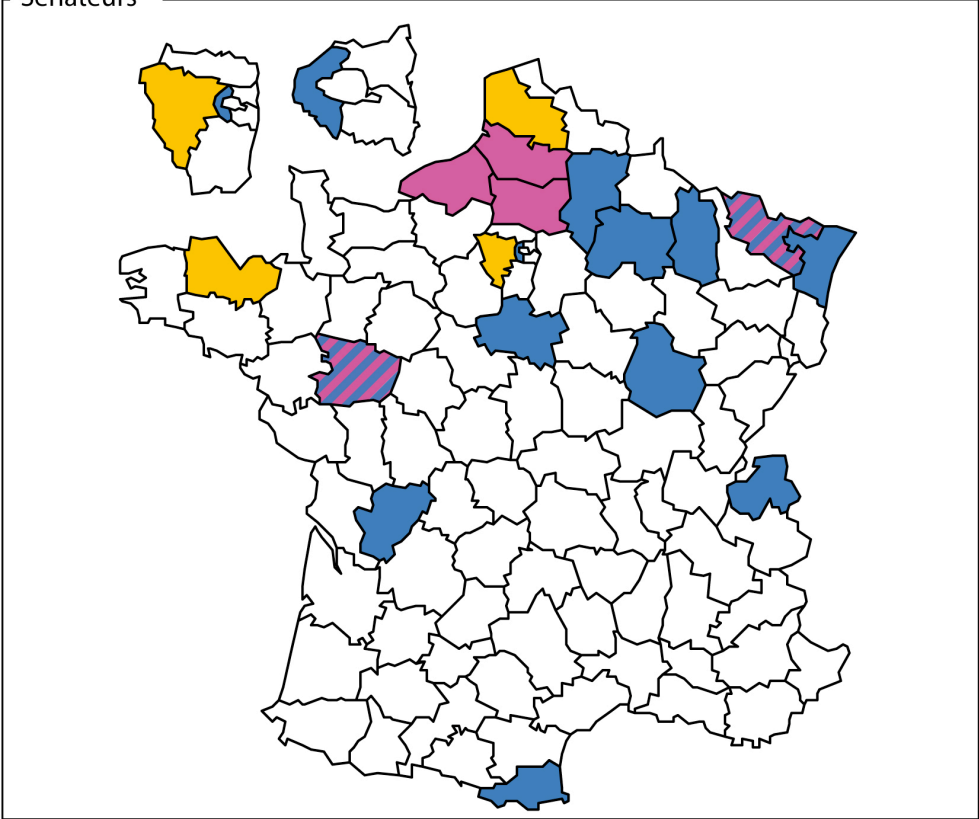
Critère géographique, critère d'affinité de la ministre²⁰⁸. »

La représentation, sur une carte de France des sénateurs et des députés qui sont intervenus dans le débat montre un grand nombre de députés et sénateurs 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.

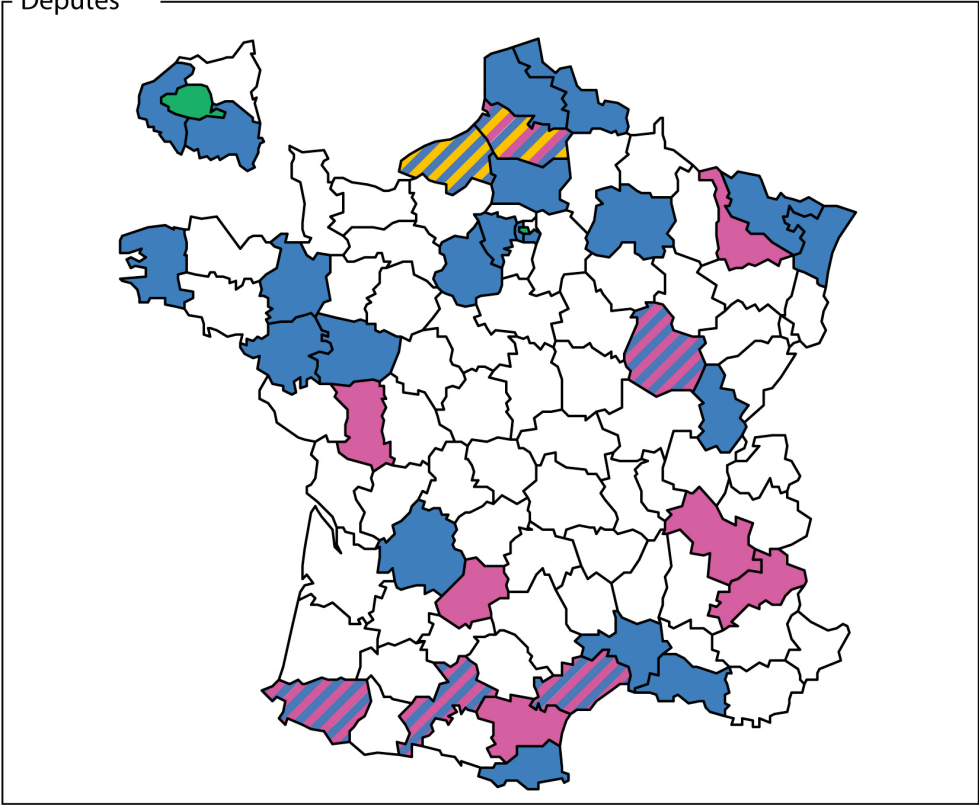
²⁰⁸ Entretien cabinet de R. Bachelot, mars 2005.

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

Sénateurs



Députés



PC
 PS
 UDF/UMP
 VERTS

A tous les parlementaires, R. 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, R. Bachelot choisit d'y déposer son projet de loi, une « tactique politique », censée « amadouer » les sénateurs.

« Pourquoi avez-vous choisi, en première lecture, un passage au préalable au Sénat, alors qu'en général c'est plutôt l'inverse ?

Pourquoi ? C'est parce qu'il y avait tout un aspect dans 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. Et je pensais que c'était de bonne tactique politique que de le faire.

C'était aussi une façon de ...

De les amadouer.

Pour leur donner de l'importance ?

*Voilà, c'est ça.*²⁰⁹ »

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 – Yves Cochet, et puis ensuite qui a été repris par Roselyne Bachelot qui fait que, politiquement, le texte n'a pas été très simple, toujours très simple à faire adopter par la majorité, parce que 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. Donc politiquement, ça n'a pas toujours été très simple à faire passer sur un certain nombre de dispositions.*²¹⁰ »

*« Il y a eu un accident, c'est que le groupe UMP, au Sénat, a examiné un jour ce texte, avec 2-3 types qui gueulaient, et il a dit : "attendez ! On n'émet pas un avis favorable, nous. On est contre ce texte !" Parce qu'il y avait les 7 articles Cochet. Du coup (il imite) : "Ouais, mais c'est encore le ministère de l'écologie, c'est des gauchistes. Ouais, on ne va pas voter ça".*²¹¹ ».

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 : R. Bachelot appelle ses interlocuteurs les plus virulents, organise des déjeuners, tandis que les membres de son cabinet activent leurs réseaux parmi les parlementaires :

« Il a fallu pour faire passer cette loi, et pour la sociologie, c'est important, que j'aie dans le bureau du président du groupe UMP, du Sénat, Josselin de Rohan, qui est un camarade de promotion de mon père. Mon père. Ils sont de la même promotion à l'ENA. C'est à ce titre-là. Enfin... Beaucoup de choses ont été arrangées suite à cet entretien entre Josselin de Rohan et moi, et Dominique Braye, rapporteur du groupe

²⁰⁹ Entretien avec R. Bachelot, décembre 2004.

²¹⁰ Entretien avec Y. Détraigne, décembre 2004.

²¹¹ Entretien cabinet de R. Bachelot, mars 2005.

UMP, dont j'avais été le sous-préfet. (...) Et puis à la fin, Roselyne Bachelot a aussi rappelé à Josselin de Rohan... Enfin disons qu'on est passé au Sénat ric-rac, parce qu'on avait mis des dispositions qui pour être des dispositions mises en œuvre par un gouvernement dit libéral étaient des dispositions qui avaient un certain impact sur la sacro-sainte entreprise. Et oui, ce sont des choses qui ont été arrangées in extremis. Enfin je me rappellerai toute ma vie Josselin de Rohan président du groupe UMP au Sénat, dire à Dominique Braye, qui était le whip. Vous savez ce que c'est qu'un whip ? C'est le fouet. Qui était celui qui était chargé de rassembler les votes UMP en disant : " Dominique, il n'y aura pas de problèmes sur cette loi, elle va passer, n'est-ce pas ? " Et auparavant, le travail de préparation, c'est moi qui était allé voir Josselin de Rohan-Chabot, Roselyne Bachelot qui l'avait appelé, Dominique Braye était un de mes anciens sénateurs quand j'étais sous-préfet dans les Yvelines, parce qu'avant j'avais été sous-préfet dans les Yvelines et Braye est sénateur de Mantes-la-Jolie, donc 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.²¹² »

A 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.

« Et ils ont fini par comprendre que ce n'était pas seulement le projet Cochet, mais que... Et puis ils ont surtout compris que 2 ans après AZF et un an après le Gard, il fallait des dispositions législatives qui marquent que le gouvernement s'occupait de la sécurité, mais globalement de sécurité, pas seulement les sécurités au sens policier du terme, mais aussi au sens catastrophe naturelle et catastrophe technologique. Donc c'est passé ric-rac, mais c'est passé. Mais le texte a été amendé quand même.²¹³ »

Cet argumentaire est repris par R. 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'Etat 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.²¹⁴ »

Outre la référence à la politique de sécurité, R. 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.

Dans toute la phase préparatoire au débat, on constate surtout un très intense travail relationnel des membres du cabinet : 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 d'amendement, de la juger et d'entamer la négociation avec

²¹² Entretien cabinet de R. Bachelot, février 2005.

²¹³ Entretien cabinet de R. Bachelot, février 2005.

²¹⁴ Discours de R. Bachelot au Sénat, 4 février 2005.

les parlementaires, pour faire retirer les plus déraisonnables, échanger un abandon contre le soutien d'un autre et faire éventuellement appel au premier ministre pour calmer le groupe UMP ou faire des arbitrages, si nécessaire.

« Alors, il y a une phase dite rouge où pendant trois semaines, vous voyez les rapporteurs quotidiennement, vous négociez les amendements, déposez les amendements, et le rapporteur, il a lui-même des administrateurs. Des administrateurs avec lesquels on travaillait quotidiennement, voire toutes les heures. On faisait un point. Ils nous renseignaient, ils disaient : "attention, le député untel vous ne l'avez pas vu". "Attention, le sénateur, là, il gueule". Parce que eux, ils sont toujours au Sénat : "Ah vous devriez l'appeler". Alors je l'appelais : "ça ne va pas, monsieur le sénateur, on peut vous aider ?" "Non, salauds, les silos..." "Ah, les silos, ben d'accord. Blaye. Regardez Blaye ! Voulez-vous porter, Monsieur le sénateur, ou voulez-vous être le sénateur dont le nom, dont l'amendement démantèlera la réglementation des silos ?" "Ah ben non". "Ah bon, ben alors..."²¹⁵ »

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

« Et puis vous aviez Douste-Blazy derrière. Très important pour la sociologie de cette loi. Vous aviez Douste-Blazy qui disait : mais votre texte...

Il n'a jamais été là.

Tatata. On l'a rencontré avec Roselyne Bachelot ! Ben, évidemment ! Elle ne vous a pas raconté cette histoire-là ? Où Douste-Blazy disait (en imitant Ph. Douste-Blazy) : "Roselyne, ton texte ne va pas assez loin. Tu devrais interdire la construction". Interdire la construction ! Vous vous rendez compte ! Douste-Blazy ! Alors là, moi, j'assume (geste vers l'enregistreur. On rit), vous pouvez l'écrire ! Douste-Blazy, il trouvait que notre texte n'était pas assez fort. Heureusement qu'on ne l'a pas dit aux sénateurs, ça, hein !²¹⁶ »

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.

6.3. Des grilles de lectures différentes au Sénat et à 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.

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 en matière de risques n'étaient 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 Y. 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*

²¹⁵ Entretien cabinet de R. Bachelot, février 2005.

²¹⁶ Entretien cabinet de R. Bachelot, février 2005.

source de risques pour notre économie et pour l'emploi²¹⁷ ».

« Autrement, les collègues, parce qu'on n'est pas des techniciens (les élus au départ ne sont pas des techniciens) vont réagir par rapport à la philosophie. C'est ce que je vous disais tout à l'heure, l'approche qui a été tout de suite la mienne, ça a été de dire : ne chargeons pas trop la barque des entreprises, 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... Là-dessus, les élus, il n'y a pas besoin de leur expliquer de long en large l'affaire, ils percutent tout de suite, soit ils sont très "encadrement", très "réglementation", très "contraintes", gnagnagna, soit ils ont effectivement une philosophie libérale et donc ils vont veiller à ce juste équilibre. C'est évidemment la philosophie de la majorité actuelle, mon approche de ce point de vue-là rejoignait celle de la majorité de la commission. (...)

L'approche qu'on a eu au Sénat par rapport au texte et de manière plus marquée qu'à l'Assemblée nationale, ça a été dans toute la mesure du possible d'essayer de concilier au mieux les dispositions nouvelles qu'il fallait introduire pour éviter, autant que faire ce peut, 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 et ne pas leur donner la tentation de dire : "j'ai tellement de contraintes en France que finalement je vais aller voir du côté des anciens pays de l'Est, si c'est pas plus simple de m'installer !" (...) Donc, c'était véritablement l'angle d'examen du dossier que je me suis donné, suivi en cela par la majorité de la commission des affaires économiques.²¹⁸ »

A 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, conséquence de la commission d'enquête parlementaire qui a eu lieu après AZF. Le texte s'avère donc mobilisateur pour les députés : le rapporteur, A. Venot, note avec satisfaction la présence d'intervenants « *de bon niveau* », dont deux anciens ministres de l'environnement, Y. Cochet et S. Royal, et des parlementaires actifs et assidus, notamment le rapporteur de la commission d'enquête parlementaire, J.-Y. 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.

« Et là, on voit qu'une grande partie des propositions du rapport, on les retrouve dans la loi. (...) C'était quand même une certaine satisfaction de voir qu'un certain nombre de points qu'on avait indiqués s'y retrouvaient.²¹⁹ »

Dès lors, à l'Assemblée, on se trouve en présence d'un texte dont la « mise en politique » est 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. Dès lors, on rejoint Y. Barthe pour qui « 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

²¹⁷ Sénat – Première lecture. Séance du 4 mars 2003.

²¹⁸ Entretien avec Y. Détraigne, décembre 2004.

²¹⁹ Entretien avec J.-Y. Le Déaut, juin 2005.

générations futures sur les arrangements à courte vue, la morale sur l'inconséquence²²⁰ ».

Pour le rapporteur de l'Assemblée nationale, A. 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 du nécessaire équilibre entre des intérêts contraires.

« Mais c'est un peu le clivage dont je vous parlais tout à l'heure : dans les régions directement concernées où certains voient l'industrie, les établissements à risque, sous l'aspect du danger qu'elles représentent et d'autres, élus locaux, salariés de ces entreprises, les voient d'abord comme un gagne-pain. Et je pense que le Sénat a privilégié cette approche-là. Pas pour faire plaisir au MEDEF mais sans doute plus pour prendre en compte le poids économique de ces entreprises sur les territoires locaux. Je crois que c'est ça. (...) A mon sens, dans l'esprit du Sénat ... en tout cas, c'est comme ça que je l'ai interprétée : éviter les délocalisations, que les entreprises ferment, qu'elles aillent s'installer ailleurs, dans d'autres pays. C'était le discours. Nous, nous avons plus parié sur un esprit de responsabilité des entrepreneurs.²²¹ »

« Que faut-il privilégier ? la sécurité des personnes ? le contexte économique ? Et ça c'est un vrai débat. Il y a presque un débat de société, là : l'équilibre entre la sécurité, la sécurité des personnes, l'environnement, le développement économique et l'activité économique.²²² »

Dès lors, le député-rapporteur conçoit son rôle 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 peuvent être 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 c'était des élus locaux ou même les représentants des habitants qui travaillaient dans ces entreprises Seveso qui disaient : "oui, mais attendez, nous 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 là : l'équilibre entre la sécurité, la sécurité des personnes, l'environnement, le développement économique et l'activité économique.²²³ »

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 risque²²⁴. A 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 une conception plus réglementariste de la prévention des risques, fondée sur la recherche d'un compromis entre l'approche économique et l'approche environnementale.

²²⁰ Barthe Y., *Le pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006, p. 335-336.

²²¹ Entretien avec A. Venot, novembre 2004.

²²² Entretien avec A. Venot, novembre 2004.

²²³ Entretien avec A. Venot, novembre 2004.

²²⁴ Voir en particulier le compte rendu intégral de la 3^{ème} séance du 4 mars 2003, JO, Ass. nat., mars 2003.

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 propre²²⁵.

« Et puis il y a aussi 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", machin... Alors le député qui est élu par toute la population, il a besoin de montrer : "attention, on a pris des mesures, machin, machin, etc." Nous, on regarde ça avec plus de recul parce que les sénateurs, on n'est 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 des choses.²²⁶ »

Dès lors, il n'est pas étonnant que le débat se déploie selon des logiques très différentes : pour le Sénat, il s'agit 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 commission d'enquête parlementaire. Ces oppositions restent indépassables jusqu'au bout du processus parlementaire, lors de la commission mixte paritaire²²⁷.

7. 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 vrai et gros travail, sur le fond du texte et puis après 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. Bon, 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. Ça, c'est un choix politique.²²⁸ »

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 Sénat/Assemblée nationale. Les débats consacrés au PPRT renvoient davantage au clivage droite/gauche, autour des questions de responsabilité et de prise en charge du risque.

²²⁵ Cf. Grangé J., « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4/5, 1984, p. 955-987.

²²⁶ Entretien avec Y. Détraigne, décembre 2004.

²²⁷ Y. Détraigne note ainsi : « Le côté amusant, enfin amusant, c'est assez exceptionnel, en commission mixte paritaire, c'est assez rare, en commission mixte paritaire, on a voté sur une disposition alors qu'en général on arrive... C'est 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).

²²⁸ Entretien avec A. Venot, novembre 2004.

7.1. Un texte finalement peu amendé : CLIC et PPRT

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 portant sur l'obligation d'organiser une réunion publique lors d'un projet de nouvelle installation de type Seveso et le second instaurant les CLIC. A l'origine de l'article 1, on trouve une proposition du rapport de la commission d'enquête parlementaire²²⁹. Dans le long et minutieux travail de recherche de nouvelles idées pour faire naître un nouveau projet de loi, différent de celui d'Y. 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 SREI.

« Ça, c'est une conviction personnelle, assez forte, qui est tirée de mon expérience de terrain et 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, même s'il y a des résumés non techniques, hein, il y a des choses dedans... Mais il faut vraiment avoir beaucoup de temps et avoir beaucoup d'envie pour regarder un dossier d'enquête publique. (...) Même moi qui connaît 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 choses. Et donc notre idée était que pour les installations les plus importantes (Je pense que ça a été limité aux Seveso), pour les installations les plus importantes, il fallait renforcer ça d'une réunion publique obligatoire, dans laquelle on pourrait avec des mots compréhensibles par des gens qui écoutent, expliquer le projet. Voilà. C'était l'idée que le dossier ne suffisait pas pour des gens normaux à expliquer le projet et à faire réellement de la concertation. Ça, les sénateurs n'ont pas été très pour, effectivement.²³⁰ »

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 quatre cents personnes, le nombre d'habitants du secteur concerné a été estimé à une petite centaine. S'y ajoutaient trois cents 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.²³¹ »

²²⁹ 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** ». Cf. Loos F., Le Déaut J.-Y., *Rapport fait au nom de la commission d'enquête...*, art. cité, p. 92.

²³⁰ Entretien cabinet de R. Bachelot, janvier 2005.

²³¹ Intervention d'Henri Revol, séance du 4 février 2003.

Cette prise de position remporte l'adhésion des sénateurs de la majorité, qui proposent dès lors des amendements visant à supprimer l'article incriminé²³². Pour Paul Girod (UMP), qui justifie l'amendement : « *l'installation de ce genre 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 foule²³³, qui est à la source de l'opposition des sénateurs. Cette dernière s'explique sans doute en partie par le contexte, un débat public autour du projet de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes²³⁴, pour lequel se sont déjà tenues plusieurs réunions assez houleuses dans le Grand-Ouest.

« Regardez en termes de calendrier, en même temps que le débat de la loi, il y avait un débat public sur un aéroport, et ce débat a terminé à la foire d'empoigne. (...) Et c'est terrible parce que ce qu'on retient des images, ou des photos... on voyait des opposants, je me souviens qu'il y avait des images à la télé où on voyait des opposants hurler dans la salle, contre, etc. Et c'est le problème de ces réunions de débat public, c'est que c'est en général les opposants qui viennent. Bon. Et les industriels, ils avaient peur de ça. On va avoir que les opposants contre nous et tout le monde va en déduire que personne ne veut du projet (...) Donc c'est ce qui faisait très peur. (...) Donc ils sont intervenus auprès des parlementaires.²³⁵ »

Ainsi, un élément conjoncturel, bien relayé par des groupes d'intérêt industriel 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.

« Ah la réunion publique ! Ah oui ! (...) Là, à titre personnel, j'ai été très vite méfiant à cette idée de la réunion publique systématique parce que j'en ai l'expérience. Pas sur des dossiers de niveau Seveso, encore que ! Je suis président du SYVALOM, du syndicat départemental du traitement des déchets dans la Marne sur les usines d'incinération, donc je me les suis tapées les réunions publiques et heureusement que je me les suis tapées ! Parce que si j'avais laissé simplement les techniciens, ça ne se serait pas passé de la même manière. Il faut bien un relais politique quand même dans ces affaires-là. Mais j'ai aussi une expérience dans la Marne, de réunions organisées avec une bonne volonté par des commissaires enquêteurs, sur des projets par exemple de porcherie. J'ai assisté à une paire de ces réunions-là, je ne vous dis pas comment que ça partait dans tous les sens. Et puis j'ai assisté aussi parce que la Marne – je ne sais pas si vous vous souvenez de cette affaire – il y avait un projet de troisième aéroport. (...) Je ne vous dis pas les réunions de la commission nationale du débat public qu'il y a eu dans la Marne. Alors j'ai participé à toutes ces réunions-là. Et je peux vous dire que ces réunions-là, ça sert d'abord de porte-voix, de caisse de résonance aux opposants de tout poils, qu'ils connaissent ou qu'ils ne connaissent pas le dossier, mais qui viennent là, qui vous monopolisent la parole et qui vous démolissent votre réunion. Si vous avez en face quelqu'un qui maîtrise parfaitement le dossier, ça va. Mais si vous avez le commissaire

²³² L'amendement n° 65 rectifié, présenté par MM. Leroy, César, Flandre, Girod, Guéné, Hérisson, Lardeux, Lecerf, Legendre, Revol, Richert, Vial et Braye, est ainsi libellé : « *Supprimer cet article* ». Débat du Sénat, séance du 5 février 2003.

²³³ Les discours des sénateurs font inmanquablement penser aux représentations de la foule comme une masse incontrôlable, telles qu'elles émergent au XIXe siècle, par exemple sous la plume de G. Le Bon, *Psychologie des foules*, Paris, PUF, 2006 (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 Y. Thiec et J.-R. Tréanton, « La foule comme objet de "science" », *Revue Française de Sociologie*, vol. 24, n° 1, 1983, p. 119-136.

²³⁴ <http://sites.debatpublic.fr/aeroport-ndl/actu/actualite.htm>.

²³⁵ Entretien DPPR, 18 novembre 2004.

enquêteur qui enquête là-dessus pendant qu'il en a trois autres sur des sujets totalement différents... (il siffle), ça craint ! Là, j'avoue, j'assume totalement la paternité de mes réticences sur la systématique de la réunion publique.²³⁶ »

Certains, enfin, pointent le fait qu'organiser une réunion publique peut renforcer les craintes et la méfiance vis-à-vis de l'installation et s'avérer, ainsi, contre-productive :

« Et puis il y a aussi, vous savez... Moi j'ai le sentiment parfois qu'on peut affoler inutilement la population. On rendait la réunion publique obligatoire sur ces établissements Seveso Seuil haut, machin. Sous entendu (ça peut être perçu comme ça) des enquêtes publiques, il y en a en permanence, il n'y a pas réunion publique. Et puis là, on met une couche supplémentaire. Si on veut affoler la population, en disant : "voyez, ça c'est particulièrement dangereux, le dossier c'est bien, mais ça ne suffit pas, on pense qu'il faut aussi vous informer plus, etc." Ça peut être une manière d'affoler la population. Donc moi je sais que ce n'est pas facile le dialogue, le dialogue n'est pas facile avec une salle. Moi je craignais que le commissaire enquêteur ne maîtrise pas assez.²³⁷ »

Dans la représentation des opposants sénatoriaux, on relève donc plusieurs traits caractéristiques des populations riveraines des sites à risques : elles sont susceptibles d'être affolées par l'information 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'Etat 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 R. Bachelot, on traduit ultimement par un désabusé :

« Ils (les sénateurs) ont fait une fixation là-dessus, ils ont fait une fixation là-dessus parce que les sénateurs étaient quand même très... très réacs sur ce sujet-là, et ils trouvaient qu'en faisant ça on ouvrait une tribune aux méchants écolos. Voilà.²³⁸ »

Dans ces circonstances, et alors que le débat sur les articles vient à peine de commencer, c'est le travail du rapporteur qui permet de proposer un compromis. Y. 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. R. Bachelot, tout en minimisant la portée de l'article, se montre ferme sur son contenu²³⁹ et s'efforce donc, par un sous-amendement à l'amendement du rapporteur, de rétablir un peu de l'idée initial de son article : ainsi, elle demande que le commissaire enquêteur « doive » et non « puisse » consulter le CLIC. Cette proposition est refusée. Comme le commente joyeusement le sénateur Robert Bret : « *Cela commence bien !* ».

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

« C'était pas un article Majeur (il insiste). Il avait été rajouté, mais c'était pas non plus un article majeur, mais dans mon souvenir, c'était l'article... combien ?

C'est le 1.

Voilà. Et c'était un vrai problème, parce que symboliquement, le fait de supprimer l'article 1, était... n'était pas un très bon signe, que la majorité donnait sur sa volonté d'approfondir le débat public, et

²³⁶ Entretien avec Y. Détraigne, décembre 2004.

²³⁷ Entretien avec Y. Détraigne, décembre 2004.

²³⁸ Entretien au cabinet de R. Bachelot, janvier 2005.

²³⁹ « *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.* » R. Bachelot, Sénat, séance du 5 février 2003.

d'approfondir la protection des personnes autour des usines à risque. Ça aurait été l'article 18, ça aurait peut-être été moins gênant. Parce que en réalité, pff, cet article... sa portée existe, mais elle n'est pas non plus complètement législative. On aurait très bien pu donner une instruction aux enquêteurs publics via je-ne-sais-pas-quoi d'organiser ces réunions, ou aux DRIRE de susciter ces réunions. Et ça aurait eu quasiment le même effet, je crois. Donc, ce n'était pas un cas de vie ou de mort. Simplement politiquement, ça la foutait vraiment très mal. Donc c'est la raison pour laquelle on a eu des affrontements... terribles (très ironique) au Sénat et puis à l'Assemblée.²⁴⁰ »

En deuxième lecture, les points de vue sont argumentés de façon beaucoup plus rapide dans la mesure où les interventions sont beaucoup moins nombreuses : le Sénat supprime à nouveau l'article qui a été retiré et l'Assemblée le rétablit, sans modification majeure des conceptions des uns et des autres. C'est finalement le travail de la commission mixte paritaire qui permet d'aboutir à la rédaction finale, proche des positions du Sénat (cf. encadré 10).

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. »

Encadré 10 : l'article réunion publique dans la loi du 30 juillet 2003

A contrario, 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.

A l'Assemblée nationale, la discussion sur la mise en place d'une réunion publique lors de l'enquête publique emprunte des voies toutes différentes. Cela tient tout d'abord en partie à l'histoire des risques technologiques à l'assemblée et au précédent de la commission d'enquête. Ainsi, le rétablissement de l'article 1, une proposition du rapport Loos – Le Déaut, est une évidence pour tous les groupes. Et si tous sont favorables au CLIC, les discussions portent sur les moyens d'enrichir la disposition. Les députés 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 de s'affranchir partiellement et ponctuellement des clivages partisans et d'engager des négociations en commission.

Dans ce cadre, deux amendements sont votés. Tout d'abord, suite à un accord âprement négocié en commission et à l'instigation de J.-Y. Le Déaut (PS), 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 rédactionnelle décisive de l'Assemblée, que le rapporteur UMP, A. Venot, soutient en séance alors qu'il s'agit d'un amendement déposé par l'opposition. Devant l'unanimité parlementaire, R. Bachelot ne peut que regretter que la décision soit prise sans recul sur la façon dont les CLIC pourraient mandater les tierces-expertises, ainsi que sur le type d'expertise demandée. D'autre part, les députés se mettent 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 de la référence aux CLI nucléaires, dont certains députés ont une expérience concrète et qu'ils

²⁴⁰ Entretien au cabinet de R. Bachelot, janvier 2005.

présentent comme une instance efficace en matière d'information.

Au final, en matière d'information, le texte du 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. Il en va d'ailleurs de même sur la partie du texte relative à la maîtrise de l'urbanisation. 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*²⁴¹ ». 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, et s'inquiètent donc pour le financement des dispositifs proposés. Que fera-t-on si l'un des partenaires locaux refusent 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) ? A cet égard, la réponse de la ministre quant à la mise en place d'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. Pour autant, s'ils dénoncent 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 R. Bachelot. En témoigne cet échange²⁴², aigre-doux, entre la ministre et son prédécesseur, Y. Cochet, relayé par J.-Y. Le Déaut :

« Mme 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 ?*

M. Jacques Pélissard. *Silence éloquent ! (...)*

M. 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'avons 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 béni-oui-oui, 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.*

Mme 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'Etat a pris un engagement.*

M. 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**.*

Mme la ministre de l'écologie et du développement durable. *Ne parlez pas à leur place ! »*

Les PPRT remportent néanmoins l'adhésion des deux chambres. Cela ne signifie pourtant pas que le chapitre portant sur la maîtrise de l'urbanisation n'est pas débattu. On retrouve notamment une

²⁴¹ Intervention de la sénatrice Evelyne Didier du groupe communiste, républicain et citoyen. 2^{ème} lecture, séance du 15 mai 2003.

²⁴² Assemblée nationale, 1^{ère} lecture, séance du 6 mars 2003.

classique opposition droite/gauche quant à l'implication des industriels dans les mesures de financement, ainsi qu'une opposition 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'un amendement sur la possibilité pour les collectivités locales d'avoir recours à un établissement public foncier²⁴³ pour le financement des mesures d'urbanisme (cf. encadré 11). 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, à la mise en place des PPRT, les collectivités devront acquérir des biens immobiliers à usage limité, 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 Y. Détraigne. Cette disposition s'apparente cependant plus 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.

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. »

Encadré 11 : amendement du Sénat pour la création d'un EPFL

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 initiatives²⁴⁴), tentent également de modifier le compromis arbitré en réunion interministérielle par R. 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 conventions²⁴⁵), interdisent que le droit de délaissement soit instauré avant

²⁴³ 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.

²⁴⁴ Ainsi le sénateur 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 : "A défaut de convention, les contributions respectives s'établissent à hauteur de 50 % pour les exploitants à l'origine du risque, 25 % pour l'Etat et 25 % pour la région".* »

²⁴⁵ Amendement n° 61 présenté par A. Venot.

la signature de la convention²⁴⁶ (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'Etat et les collectivités territoriales puissent participer au financement des mesures de prévention des risques de l'exploitant lorsque le coût de cette intervention est moindre que celui des mesures d'expropriation et de délaissement²⁴⁷.

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 le périmètre de danger. 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 seuls terrains « non bâtis », 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 nécessite d'engendrer des servitudes supplémentaires* ».

A l'issue des deux lectures, l'accord entre les deux chambres et avec le gouvernement n'est pas trouvé, ce qui conduit 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 (cf. encadré 12).

Art. 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.

Encadré 12 : article de la loi du 30 juillet 2003 relatif à la rétrocession des terrains expropriés ou délaissés

²⁴⁶ Amendement n° 62, présenté par A. 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". »

²⁴⁷ Amendement n° 63 d'A. Venot et F.-M. 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'Etat, 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". »

7.2. 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 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'Y. Cochet, puis S. Royal interviennent, l'un et l'autre sur des questions d'orientation générale qui permettent de réaffirmer les frontières politiques qu'il existe entre une ministre UMP, un député vert ou une députée socialiste.

Ainsi Y. Cochet propose-t-il d'emblée de rebaptiser le chapitre Ier « 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 réformes des institutions classiques chez les verts²⁴⁸, il développe donc 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 Y. Cochet introduit dans le débat la notion de démocratie participative, S. Royal préfère 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* » (S. Royal). La démocratie participative est même parée de vertu de développement et de 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 (P. 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 associée et que tous soient « acteurs ».

Pour sa part, l'échange autour de 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. Y. Cochet et S. 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 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. Y. 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

²⁴⁸ Villalba B., « Les Verts : pour une "République girondine" », *Pouvoirs locaux*, n° 51, 2001, 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 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 F-M. Gonnot, 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. A. 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 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. Au final, ces échanges, qui ouvrent l'examen du projet de loi, semblent 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 la même logique de réaffirmation d'un ancrage partisan : 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 rejetés dans les deux assemblées. A 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 Y. Coquelle, 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 bénéfices engrangés par des groupes comme TotalFinaElf, fixer par décret un montant maximum pour ces travaux ne nous paraît pas nécessaire. »

A cette intervention s'oppose le refus du rapporteur de la commission du Sénat, Y. Détraigne, pour qui « *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, on voit apparaître de façon éclatante les positions partisans des deux formations, à la fois sur le fond (la dénonciation des industriels vs. la responsabilisation individuelle) et sur le fond (l'obligation réglementaire vs. le crédit d'impôt).

Dans la même perspective, si l'on considère les interventions d'Y. Cochet, on constate que ses amendements concernent des propositions institutionnelles traditionnelles chez 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 quand même la démocratie, on est payé pour parler mais bon : cause toujours ! On s'en fout ! (...) moi je me suis quand même pas mal intéressé. Et j'ai essayé même de dépasser, ce qui était une sorte de contradiction interne, ce qui avait pu être fait comme rabotage 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, et donc d'en mettre un peu plus que ce qu'il y avait dans ma propre loi. Donc il y avait une sorte d'escalade par rapport à l'écriture ministérielle de l'année d'avant. Et puis bien sûr j'ai proposé des amendements qui ont... Bon, je ne crois pas qu'il y en ait eu d'accepté parce que ...²⁴⁹ »

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. 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 qu'on n'a pas entendu les sirènes (d'ailleurs, la plupart des exercices montrent qu'elles ne fonctionnent pas). On retrouve ici des propositions nées dans le foisonnement des idées de l'après-AZF. Au final pourtant, ces dispositifs concrets et précis ne sont pas évoqués davantage. Ces amendements sont repoussés par la ministre et le rapporteur car ils « 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 le souligne Eric 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 parlementaire²⁵⁰. Dans le cas présent, ils permettent de faire entendre la voix des intervenants d'un débat passionné initié par une catastrophe industrielle majeure.

7.3. Une disposition nouvelle riche de conséquence : la méthodologie des études de danger

Si le projet de loi n'est que peu modifié dans ses parties CLIC et PPRT, il est cependant enrichi d'une disposition inattendue, portant sur la méthodologie des études de danger, qui avait été écartée lors du travail administratif d'écriture, mais qui revient lors de la phase parlementaire, soutenue par les groupes d'intérêt patronaux. L'introduction de la probabilité dans les études de danger constitue en effet l'aboutissement d'un débat qui préexiste au processus parlementaire. Après la catastrophe de l'usine AZF, le grand débat national puis les auditions de la commission d'enquête parlementaire offrent une tribune aux tenants de l'approche probabiliste. Les deux rapports de Ph. Essig et de F. Loos et J.-Y. Le Déaut évoquent cette évolution et la présentent comme la garantie d'un accroissement de la sécurité. Le premier présente par exemple le recours au probabilisme comme l'opportunité d'une prise en compte de tous les accidents possibles, y compris les plus graves et rarissimes. L'analyse probabiliste est alors décrite comme la possibilité d'un encadrement réglementaire d'événements graves dont la probabilité d'occurrence est faible (type AZF). Le second rapport, même s'il émet d'importantes réserves sur la possibilité effective d'avoir recours aux probabilités compte tenu du déficit de connaissance en la matière, mentionne toutefois les apports non contestés de ce type d'approche dans le nucléaire. Cette unanimité s'exprime dans un contexte où les groupes industriels se mobilisent fortement en faveur de ce qui constitue pour eux une revendication ancienne²⁵¹. Ils font

²⁴⁹ Entretien avec Y. Cochet, février 2005.

²⁵⁰ Landowski Éric, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *Revue française de science politique*, vol. 27, n° 3, 1977, p. 428-441.

²⁵¹ Decrop G., Gilbert C., « L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs », *Politiques et Management*

valoir notamment que la situation particulière de la France en Europe n'est plus tenable et que les échanges d'expériences qui résulteraient de l'harmonisation, la normalisation et la standardisation de l'expertise au niveau européen pourraient accroître la sécurité. On peut noter que les groupes industriels qui se mobilisent alors (notamment TOTAL) ont des implantations un peu partout en Europe. Pour eux, l'unification des réglementations nationales en matières d'études de danger permettrait de standardiser les méthodes d'analyse quel que soit le site et le pays, ce qui constitue une baisse des coûts non négligeable.

« 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... qui ne peut pas accepter aujourd'hui d'adopter des méthodes d'analyse de risque variable uniquement parce que la réglementation, dans la communauté européenne, varie. Elle peut varier hors communauté européenne, c'est plus facilement compréhensible. Dans la communauté européenne, ça l'est beaucoup moins.²⁵² »

Dans le même temps, l'instance d'expertise privilégié 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 :

« Nous, on est expert technique en risques techno. On sait qu'il y a un problème depuis dix ans, c'est la maîtrise de l'urbanisation. On le sait parce qu'on fait de la veille et 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-là. Donc nous, notre motivation, ben c'est de faire bouger les choses.²⁵³ »

Au ministère de l'écologie, ces pressions conjointes des industriels, des parlementaires, de l'exemple européen et de certains experts rencontrent un écho plutôt favorable, même si les conditions de ce changement doctrinal sont envisagées avec beaucoup de prudence. En septembre 2002, la DPPR met en place un groupe de travail consacré à la méthodologie des études de dangers et à la définition de nouvelles modalités d'analyse des risques, par la prise en compte notamment de notions nouvelles comme la gravité, la probabilité et la cinétique des accidents potentiels.

Dans le cadre de ce groupe de travail qui compte 25 représentants industriels, et sous l'impulsion de TOTAL, de nouvelles options méthodologiques sont définies pour l'analyse des risques, comme l'introduction d'une évaluation préliminaire des risques (cotation des scénarios en gravité et probabilité et positionnement sur une grille de criticité), l'analyse détaillée de réduction des risques pour les scénarios jugés critiques et la hiérarchisation de ces scénarios en tenant compte de l'efficacité des mesures de prévention envisagées. Il s'agit alors pour les industriels représentés de sortir du déterminisme pour privilégier une analyse plus approfondie des accidents les plus probables afin de renforcer les dispositifs et les procédures internes de sécurité. En contrepartie, les accidents peu probables (parce que jugés purement théorique et totalement irréalistes) sont écartés.

« La démarche déterministe en France a été dévoyée dans la mesure où elle a conduit tout simplement 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 que foncièrement, 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 traiter la potentialité en priorité. Parce que ce sont d'abord les événements qui mettent en péril les gens qui

Public, vol. 11, n° 2, 1993, p. 143-157.

²⁵² Entretien avec un responsable de la sécurité chez TOTAL, juin 2006.

²⁵³ Entretien à l'INERIS, direction des risques accidentels, janvier 2006.

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, elle est 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.²⁵⁴ »

Par ailleurs, l'approche probabiliste est 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 la vocation d'être efficace en matière de sécurité et qu'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.²⁵⁵ »

Le groupe de travail aboutit, en juin 2003, à la rédaction d'un guide méthodologique, en marge des travaux parlementaires sur la loi. Pour les industriels, cependant, le statut du document pose problème. Ils souhaitent un engagement supplémentaire de l'administration quant à cette conversion doctrinale et donc que ces nouvelles dispositions soient introduites dans la loi, car ils ne croient pas beaucoup en la capacité de l'inspection des installations classées d'opérer par elle-même le « tournant probabiliste ». Ils comptent donc sur la loi pour se prémunir d'un éventuel revirement de l'administration sur cette question. Du côté du ministère, la DPPR 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 le fait que les pratiques actuelles diffèrent et qu'il y a un vrai travail d'harmonisation à faire, à la fois européen et français. Que ce soit territorial ou d'un groupe industriel à l'autre d'ailleurs. Mais 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 même que le sujet est suffisamment important pour que ça mérite que l'on travaille les méthodes avant de se lancer à corps perdu dans les études de dangers nouvelle mouture'. C'est-à-dire qu'on disait : 'on est d'accord mais attention au rythme de mise en œuvre.²⁵⁶ »

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 avec un petit nombre d'industriels volontaires et informés à une disposition législative imposable à tous et qui est susceptible de remettre en 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 des études de danger a un coût non négligeable, certes 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

²⁵⁴ Entretien avec un responsable de la sécurité chez TOTAL, juin 2006.

²⁵⁵ Entretien avec un responsable de la sécurité chez TOTAL, juin 2006.

²⁵⁶ Entretien à la DPPR, décembre 2005.

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. Pour elles, le parlement constitue une voie intéressante de contournement des réticences ministérielles :

« L'étude de danger, 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 ... des équipes précédentes, mais ce n'est pas 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 conservatoires, ils nous imposent des choses un peu démentielles et très écartées de ce que font les voisins, et tout le mal vient du fait qu'il n'y ait pas d'approche probabiliste. (...) Donc des travaux exploratoires avaient été lancés depuis 2000 par le ministère sur : comment faire une étude probabiliste dans une étude de danger ? Il y avait une étude en cours là, qui s'est terminée cette année, des contacts avec des collègues étrangers, il y avait des travaux européens et donc on attendait les résultats. La communication, à l'époque, du ministère vers les industriels, c'était : oui, on y va mais par étape, parce que ça coûte de l'argent tout ça et on ne veut pas tout bouleverser. Pas de manière obligatoire. Réglementaire. Et on attend d'avoir... Enfin on ne s'interdit pas de travailler d'abord sur un secteur donné où on va avoir des industriels prêts à avancer plus vite. A vous de nous dire quand vous êtes prêts à avancer. Donc cette déclaration d'intention, ils n'y ont pas cru et ils sont en fait passés par les parlementaires pour déposer un amendement.²⁵⁷ »

Dès lors, UIC et 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 écrit 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 là, était très clairement, je ne dirai pas manipulé, c'est pas... 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. Alors au Sénat ce discours passe très très bien (...). On ne voulait pas deux choses : on ne voulait pas qu'il [le gouvernement] apparaisse "contre" cette évolution qui allait dans le bon sens, mais on ne voulait pas qu'il apparaisse "pour", surtout pour la postérité, surtout qu'il apparaisse pour mettre au forceps dans la loi sans aucun délai, une disposition qui s'appliquerait à toutes les installations soumises à autorisation, c'est-à-dire y compris aux élevages, et qui impliquait des méthodes extrêmement lourdes. Et donc extrêmement coûteuses. Et donc on a appelé l'attention de tout le monde là-dessus, mais là je pense que le Sénat, ou même les associations d'industriels, ont été victimes de leur vision partielle.²⁵⁸ »

Au Sénat, l'amendement n° 1 présenté par Y. Détraigne propose de donner une base légale à l'étude de dangers et définit les grands principes de son élaboration (cf. encadré 13). 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

²⁵⁷ Entretien à la DPPR, décembre 2005.

²⁵⁸ Entretien à la DPPR, décembre 2005.

ministre est particulièrement délicate à tenir : elle admet le bien-fondé de l'évolution contenue dans la disposition en matière d'études de danger, mais conteste la nécessité de l'inscrire dans la loi.

« Alors on n'a pas fait exprimé à la ministre une position contre. C'est logique. On ne peut pas être contre. La ministre a fait tout un discours, elle a fait tout un discours...En gros pour dire : "vous avez raison. Il faut le faire. L'amendement, je suis complètement d'accord avec ce qu'il y a dedans. Il y a juste une chose sur laquelle je ne suis pas d'accord, c'est de le mettre dans une loi. Moi je préfère le mettre dans une circulaire et dans un guide". Voilà ce qu'elle a dit. Avec des termes bien sûr plus explicites, nuancés. Et les principales explications, c'est de dire : "oui, oui, vous avez raison", parce que : "oui, c'est cohérent au niveau européen, il faut le faire". "Oui, on ne peut pas être que déterministe, c'est évident, d'ailleurs on le sait et on ne l'est pas complètement". "Oui on a commencé à évoluer". "Oui j'ai lancé les travaux exploratoires. Enfin, mes prédécesseurs et moi-même".²⁵⁹ ».

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

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 13 : amendement n° 1 du Sénat sur l'étude de dangers

A 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 J.-Y. 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 A. Venot et J.-Y. Le Déaut, à l'Assemblée, devient beaucoup plus précise (cf. encadré 14).

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. »

Encadré 14 : amendement n° 525 de l'Assemblée nationale sur l'étude de dangers

Y. 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

²⁵⁹ Entretien à la DPPR, décembre 2005.

production de sécurité.

« 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 adienne serait très faible - « 10-6 ». 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.²⁶⁰ »

Comme au Sénat, R. 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.

La deuxième lecture donne lieu à des modifications rédactionnelles des deux chambres : le Sénat souhaitant une définition minimaliste de ce qu'est une étude de danger, quand l'Assemblée nationale souhaite préciser les grands axes de cette nouvelle méthodologie.

« 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...²⁶¹ »

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.²⁶² »

Au final, l'amendement retenu se présente comme un compromis rédactionnel des positions exprimées (cf. encadré 15).

En matière de risques technologiques, l'amendement du texte concernant les études de danger

²⁶⁰ Y. Cochet, séance publique du 5 mars 2003.

²⁶¹ J.-Y. Le Déaut, séance publique du 15 juillet 2003.

²⁶² R. Bachelot, séance publique du 15 juillet 2003.

constitue en réalité la seule modification rédactionnelle qui ne soit pas encadrée par le ministère de l'écologie (où l'on constate pourtant une unité de point de vue entre l'administration et le cabinet). On peut noter que cette initiative parlementaire a été initiée par le lobbying des fédérations patronale, 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, cet article constitue l'un des rares moment de la navette au cours duquel le Sénat et l'Assemblée nationale font taire leurs différends au profit d'une disposition particulière.

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. »

Encadré 15 : article 4 de la loi du 30 juillet 2003 sur les études de dangers

— o —

La lecture du processus parlementaire par les différentes parties prenantes des politiques de prévention et de gestion des risques industriels donne finalement lieu à des interprétations très contrastées : d'un côté, on constate une récurrente dénonciation du lobbying, notamment des fédérations patronales et des industriels, qui influencerait dans l'ombre sur l'action de parlementaires trop perméables à la séduction qu'il représente ; de l'autre, on peut recueillir nombre de témoignages au cabinet, au Parlement (politiciens et personnel des assemblées), auprès des associations, des syndicats, des fédérations patronales, des associations d'élus qui ont en commun la certitude d'avoir défendu leurs intérêts, influencé le contenu du texte. Tous ces interlocuteurs se rejoignent également sur le fait de revendiquer l'origine de telle ou telle disposition, voire même de telle ou telle partie du texte. Ces interprétations contrastées de l'élaboration de la loi traduisent des phénomènes d'appropriation dépassant largement le cercle restreint des membres des services et cabinets ministériels qui ont concrètement rédigé telle ou telle partie du texte. Cela conduit à envisager le processus parlementaire non comme le lieu de la rédaction législative par les professionnels de la politique, mais comme celui d'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 et de gestion des risques industriels.

Une dernier élément mérite d'être noté : le processus parlementaire, parce qu'il se traduit par l'inscription de dispositions nouvelles dans la loi, constitue une clôture du processus de réflexion et de réforme amorcé après l'explosion d'AZF. Dans le même temps, il permet l'expression de nombreuses idées, principalement issues du terrain ou liées à des situations particulières rapportées par tel ou tel parlementaire. En ce sens, on peut également le considérer comme un espace d'ouverture d'un débat sur des 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 la loi en situation.

Conclusion

En matière de risques industriels, il semble aller de soi que la loi avance au rythme des catastrophes, comme si l'événement exceptionnel seul pouvait permettre l'émergence de nouvelles dispositions juridiques. Pour autant, cette observation occulte la nature du changement ainsi opéré : les catastrophes envisagées conduisent-elles à des nouvelles formes de problématisation de la prévention et de la gestion des risques industriels ou agissent-elles comme de simples catalyseurs de changements déjà engagés ? Au cours du processus d'élaboration de la loi Bachelot, les références à la catastrophe d'AZF sont nombreuses : les discours de toutes les parties prenantes y font par exemple de nombreuses allusions, immédiatement après l'explosion comme lors du débat parlementaire. En outre, certains dispositifs institutionnels (tables rondes régionales du débat national, commission d'enquête parlementaire), sont nés en réponse à l'explosion, dans le moment de la crise. Enfin, jusqu'au vote de la loi en juillet 2003, les lectures de la catastrophe fondent le jugement sur les nouveaux instruments envisagés : c'est en référence à la situation de Toulouse que les députés de la commission d'enquête exigent par exemple l'obligation pour les industriels d'assister au CLIC. Pour autant, il est aisé de mettre en évidence que les instruments d'information préventive et de maîtrise de l'urbanisation mis en place après la catastrophe ne sont en rien des nouveautés : ils préexistaient, particulièrement dans d'autres domaines de la gestion des risques. Le nucléaire pour les CLIC et les risques naturels pour les PPRT constituent deux terrains d'expérimentation antérieurs bien connus. On assiste davantage à une opération de transcodage²⁶³ qu'à la promotion d'instruments nouveaux. Par ailleurs, une disposition comme la méthodologie probabiliste des études de danger a été longtemps l'objet d'un débat entre industriels et administration, que la catastrophe permet seulement de trancher en faveur des seconds, alors que le point de vue des premiers l'avait jusqu'alors emporté. Au final, si un événement catastrophique peut être envisagé comme un moment d'extrême opportunité pour ceux qui sont amenés à tenter d'en contrôler les effets, cela ne signifie pas que ces possibilités se traduisent par des innovations dans les modalités de l'intervention publique. Les mobilisations des uns et des autres au cours de l'écriture de la loi, qui peuvent ou non s'appuyer sur une lecture de la catastrophe, contribuent tout autant à définir des conceptions plus ou moins renouvelées des politiques publiques des risques industriels.

Par ailleurs, l'explosion de l'usine AZF a donné lieu à la mise en place de nouveaux dispositifs de participation des citoyens afin de préparer la décision publique. Le débat national sur les risques industriels peut ainsi être considéré comme un précurseur, en matière d'environnement, de débats nationaux sur les thèmes de l'eau, de l'énergie ou des déchets nucléaires. De nombreux travaux ont porté sur ces nouveaux dispositifs de participation, qui répondent à un « impératif délibératif²⁶⁴ » désormais amplement théorisé, notamment dans le cadre de la démocratie technique²⁶⁵. Ils s'intéressent cependant principalement à la mise en œuvre concrète de tel ou tel dispositif participatif, plus rarement aux effets de ces débats sur la structure des politiques publiques elles-mêmes²⁶⁶. Dans ce

²⁶³ Lascombes P., *L'éco-pouvoir...*, art. cité.

²⁶⁴ Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 17-36.

²⁶⁵ Cf. Callon M., Lascombes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain...*, art. cité. ; Lemieux C., Barthe Y., « Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique », *Politix*, n° 44, 1998, p. 2-28.

²⁶⁶ Voir néanmoins : Rui S., *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004 ; 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.

cadre, notre recherche sur la fabrication de la loi Bachelot permet de contribuer à la réflexion dans un domaine encore trop partiellement couvert. En quoi les nouvelles formes de participation ici mobilisées, et qui gagnent plus largement les politiques environnementales depuis deux décennies contribuent-elles à modifier l'écriture de la loi ? Répondre à cette question suppose de prendre au sérieux la présentation qui est faite du débat, puis de la loi Bachelot, par les acteurs, principalement les professionnels de la politique, qui en sont les initiateurs et qui voient dans le débat national et ses déclinaisons régionales des marqueurs de la démocratie du risque. Certains analystes des politiques publiques, notamment Gilles Massardier²⁶⁷, ont également avancé cette interprétation. Les conclusions de notre recherche conduisent à nuancer ces analyses (dans la lignée des travaux de Sandrine Rui) car elles prennent en considération deux types de données parfois négligées : d'une part, la mise en place d'instances délibératives ne signifie pas la disparition de la technocratie, ici une administration gouvernée par le corps des mines, dont l'activité reste décisive pour organiser les débats et en préciser les modalités ; d'autre part, l'administration, dans le cas présent la DPPR, mène le processus, depuis la gestion de crise après AZF jusqu'au dépôt du projet de loi au parlement, et cherche même à le maîtriser jusqu'au vote. En conséquence, il nous est apparu plus juste de considérer comment la technocratie compose avec ses nouvelles modalités délibératives, au même titre qu'elle s'accommode déjà des conditions de la démocratie représentative plus ou moins institutionnalisées (les rapports des commissions d'enquête parlementaire ou le lobbying des « consultations »). Dès lors, le questionnement se déplace d'une interrogation sur le caractère novateur des procédures délibératives et leur influence sur la décision publique, à une problématique qui envisage les modalités concrètes d'appropriation, d'intégration et/ou de contournement de telle ou telle proposition en envisageant éventuellement l'expérience des fonctionnaires à l'interface entre dispositifs délibératifs et continuité technocratique.

Enfin, parce qu'elle prête une attention rare au travail administratif, notre recherche permet également 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), soit le traditionnel débat en science politique des rapports entre *politics* et *policies*. La perspective développée dans cette recherche, qui consiste à suivre un processus d'élaboration législatif, permet en effet de ne pas présupposer la nature des relations entre technocratie et vie politique, souvent envisagée sous l'angle des effets de l'alternance politique sur le contenu des programmes publics. En refusant la séparation stricte entre vie politique et administration, on peut s'inscrire dans une dynamique processuelle de technicisation et de politisation des enjeux dans laquelle les divers acteurs parviennent à concilier les deux dimensions en fonction des circonstances et de leurs intérêts. Cette approche repose notamment sur trois caractéristiques principales.

En premier lieu, notre définition de la politisation n'en fait pas une catégorie uniforme, mais changeante, dotée par les acteurs de significations distinctes en situation. Si elle s'appuie systématiquement sur un discours du positionnement politique, elle mêle la référence à un répertoire d'instruments d'action orientés par la tradition partisane (par exemple le « libéral » crédit d'impôt vs la « réglementariste » taxation des entreprises), la conciliation des relations et équilibres au sein de la majorité gouvernementale (ainsi la place des verts dans la gouvernement Jospin ou celle de l'UDF au sein de la majorité présidentielle sont-elles des arguments dans la mise en forme de telle ou telle mesure à la DPPR puis au Parlement), et enfin l'effet de la conjoncture politique, soit la cohabitation ou l'affrontement électoral (qui peuvent conduire ponctuellement à valoriser prioritairement les dispositifs publics affichables comme lors de l'annonce de L. Jospin en septembre 2001). Ainsi la politisation prend des formes multiples et peut s'exprimer dans des lieux et des arènes très variées, à différents moments du processus d'écriture.

²⁶⁷ Massardier G., *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.

Ensuite, la politisation des questions techniques n'est pas seulement le fait des hommes et 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 donc à l'expression de la démocratie locale, peut-elle être proposée par R. Bachelot (sur la base de l'expérience administrative d'un de ses conseillers), dès lors qu'il s'agit de construire de la différenciation politique pour une ministre UMP accusée de reprendre un projet de loi vert.

De la même façon, la technicisation n'est pas seulement le fait des technocrates : ainsi dans le cas de l'article sur la méthodologie des études de danger, 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, et à aborder un registre presque uniquement technico-juridique construit autour de la juste définition du risque et de la nécessaire harmonisation européenne de la législation française.

Dès lors, on peut envisager la politisation et la technicisation à l'œuvre dans le processus de fabrication de la loi comme des modalités de règlement des questions non résolues par le compromis. D'une part, parce que techniciser ou politiser un problème conduit à réduire le champ de la négociation possible, voire à exclure certains types d'arguments : par exemple, dès lors que l'article sur la méthodologie des études de dangers est si évidemment technique, plus rien ne justifie le clivage partisan. Droite et gauche peuvent donc s'entendre pour un vote contre l'avis de l'administration. A contrario, les amendements qualifiés d'idéologiques (le fait d'exiger des industriels qu'ils paient les travaux imposés aux propriétaires par l'adoption des PPRT autour de leurs installations) sont discrédités d'emblée sans même que soit examinée leur faisabilité technique. De la même façon, les points de vue des profanes, exprimés lors des débats ou consultations font rarement l'objet d'une présentation 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. Au final, la politisation comme la technicisation des questions constituent des ressources et des contraintes des auteurs de la loi dans un processus condamné au succès à court terme, c'est-à-dire qui tend sans échappatoire possible vers le vote de la loi et l'approbation législative de son contenu.

Parce qu'elle met en tension les dimensions techniques, politiques et démocratiques du dispositif de prévention et de gestion des risques industriels, l'étude du processus de fabrication de la loi constitue finalement un analyseur particulièrement efficace des enjeux en la matière. Reste qu'elle ne constitue qu'une première étape dans la réponse aux questions posées, notamment celles qui concernent les effets de l'explosion d'AZF. En effet, si la loi porte en elle certains éléments de la lecture de la catastrophe, c'est au fur et à mesure de sa mise en œuvre qu'on pourra évaluer si toutes les conséquences ont été tirées de cet événement.

Bibliographie

- Abélès M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000.
- Accardo A. (dir.), *Journalistes au quotidien. Essais de socioanalyse des pratiques journalistiques*, Bordeaux, Editions Le Mascaret, 1995.
- Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y.-F., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil, 1996.
- Andurand R., *Saga des SPPI*, Paris, Editions 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/O1/034), 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. Etude des mécanismes d'inscription du risque-inondation au niveau local*, rapport pour le MEDD, Paris, CEVIPOF-CNRS, 2002.
- Beltran A., « Feyzin, Isère, 4 janvier 1966 », *Entreprise et histoire*, n° 17, 1997, p. 37-48.
- Bezes P., « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, p. 307-332.
- Bigaut C., *Les cabinets ministériels*, Paris, LGDJ, 1997.
- Birnbaum P., *Les sommets de l'Etat*, Paris, Le Seuil, 1977 (1994).
- Blancher P., « Scénarios de risque industriel et prévention par l'aménagement », in Decrop G., Galland J.-P. (dir.), *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, La Tour d'Aigues, Editions 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. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2006, p. 119-137.
- 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.
- 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.
- 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*, vol. 24, n° 69, 2004, 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 P. Perrineau, D. Reynié (dir.), *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.

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.

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

Camby J.-P., Servent P., *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Paris, Montchrestien, 1997.

Cauhapé. 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., « Du syndicalisme à la société civile : le "risque industriel" comme frontière sociale », Communication au colloque *Cent ans après la "Charte d'Amiens" : la notion d'indépendance syndicale face à la transformation des pouvoirs*, CURAPP, Amiens, 11, 12 et 13 octobre 2006.

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^e — fin XX^e)*, rapport au contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes (programme *Génie urbain et environnement*), RIVES, 2000.

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.

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., Dourlens C., Vidal-Naquet P., *Les scènes locales de risque*, rapport au contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes (programme *Génie urbain et environnement*), Futur Antérieur/CERPE, 1997.

Decrop G., Gilbert C., « L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs », *Politiques*

et Management Public, vol. 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.

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.

Duchêne F., Morel Journel C. (dir.), *De la culture du risque. Paroles riveraines à propos de deux cours d'eau périurbains*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2004.

Duclos D., « Puissance et faiblesse du concept de risque », *L'Année sociologique*, vol. 46, n° 2, 1996, p. 309-337.

Essig P., *Débat national sur les risques industriels, octobre – décembre 2001*, Rapport à Monsieur le Premier ministre, janvier 2002.

Farreny H., Moretto C., *Toulouse, chronique d'un désastre annoncé*, Toulouse, Cépaduès Editions, 2003.

Favier R., Granet-Abisset A.-M. (dir.), *Récits et représentations des catastrophes depuis l'Antiquité*, Grenoble, CNRS-MSH-Alpes, 2005.

Favier R. (dir.), *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*, Grenoble, CNRS MSH-Alpes, 2002.

Favier R., Granet-Abisset A.-M. (dir.), *Histoire et mémoire des risques naturels*, Grenoble, CNRS MSH-Alpes, 2000.

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

Frewer L., « The public and effective risk communication », *Toxicology Letters*, n° 149, 2004, p. 391-397.

Frewer L., Rowe G., « Public participation Methods : A Framework for Evaluation », *Science, Technology & Human Values*, vol. 25, n° 1, 2000, p. 3-29.

Friedberg E., *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.

Friedberg E., Desjeux D., « Fonctions de l'Etat 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 M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 49-80.

Garnier J.-P., « Proximité spatiale et distance politique », *Espaces et Sociétés*, n° 112, 2003, p. 119-132.

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

Gerstlé J., *La communication politique*, Paris, Armand Colin, 2004.

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., *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 XIXe siècle à nos jours », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 5, n° 4, 1997, p. 23-33.
- Grangé J., « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4/5, 1984, p. 955-987.
- Grossman E., *Lobbying et vie politique*, Paris, La documentation Française, Problèmes économiques et sociaux, n°918, 2005.
- Ishizaka K., Tanaka M., « Resolving public conflict in site selection process – a risk communication approach », *Waste Management*, n° 23, 2003, p. 385-396.
- Jobert B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, 1992, p. 219-234.
- 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, Editions d'Organisation – Les Echos Editions, 2000.
- Lagadec P., *La gestion des crises, outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Paris, Mac Graw-Hill, 1991.
- Lagadec P., *Etats d'urgence. Défaillances technologiques et déstabilisation sociale*, Paris, 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. (dir.), *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 150-165.
- Landowski Éric, 1977, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *Revue française de science politique*, vol. 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. (dir.), *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 B. Barraqué et J. Theys (dir.), *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Editions Recherches, 1998, p. 281-295.
- 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 G. Bram 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*, vol. 45, n° 3, 1995, p. 396-419.
- Lascoumes P., *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.
- Le Bon G., *Psychologie des foules*, Paris, PUF, 2006 (1895).

Le Bourhis J.-P., Bayet C., *Écrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations*, rapport pour le ministère de l'écologie et du développement durable, CNRS-GAPP, 2002.

Leca J., « La gouvernance de la France sous la Ve République. Une perspective de sociologie comparative », in d'Arcy F., Rouban L. (dir.), *De la Ve République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

Leiss W., « Effective risk communication practice », *Toxicology Letters*, n° 149, 2004, p. 399-404.

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'Etat. 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., « L'administration des risques industriels : entre renouvellement et stabilité », *Regards sur l'actualité*, La documentation Française, n° 328, 2007, p. 25-37.

Martinais E., Morel Journal C., Duchêne F., « La construction sociale du risque environnemental : un objet géographique ? », in Séchet R., Veschambre V. (dir.), *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*, vol. 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*, vol. 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*, vol. 49, n°2, 1999, p. 231-264.

Maugeri S., *Délits de gestion*, Paris, La Dispute, 2001.

Muller P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure A., Pollet G., Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

- Padioleau J.-G., *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.
- 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 V. Dubois, D. Dulong, *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, Seuil, 2001.
- Schrameck O., *Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 1995.
- Suleiman E., *Les élites en France, Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil, 1979.
- Suraud M.-G., « La concertation après une catastrophe majeure », Communication au colloque *Pratiques de la concertation sur les risques industriels*, Toulouse, ICSI, 20 mai 2005 (texte en ligne : <http://www.icsi-eu.org>).
- Surel Y., « Idées, intérêts et institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, n° 87, 1998, p. 161-178.
- 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*, vol. 47, n° 2, 1997, p. 147-172.
- Thiec Y., Tréanton J.-R., « La foule comme objet de "science" », *Revue Française de Sociologie*, vol. 24, n° 1, 1983, p. 119-136.
- 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*, vol. 56, n° 2, 2006, p. 255-279.

Glossaire

AFEP : association française des entreprises privée

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

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

DSV : directions des services vétérinaires

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

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

STIC : service technique inter-départemental des installations classées

SUP : servitudes 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

Introduction.....	5
Partie I — La mise en débat public des risques industriels.....	11
1. Les lieux et les formes du débat : effets de cadrage et rétrécissement du problème.....	13
1.1. L'ouverture du débat : campagne de presse, polémiques et mises en accusation.....	13
1.2. Le débat national sur les risques industriels : une procédure ouverte, mais néanmoins sélective.....	18
1.3. Les auditions de la commission d'enquête parlementaire : une procédure sélective favorisant la représentation de tous les points de vue.....	21
2. Les contributions aux débats : quelles mises en problème ?.....	23
2.1. Des propositions centrées sur les problèmes pratiques des acteurs de la prévention.....	23
2.2. Le rapport Essig : des recommandations d'ordre général, peu transposables.....	28
2.3. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire : 90 pistes d'amélioration.....	30
Partie II — La formalisation administrative du projet de loi.....	35
3. Des orientations de réforme qui échappent au ministère de l'environnement.....	37
3.1. La gestion de crise : un ministère en position défensive.....	37
3.2. De l'extrême contrainte à l'extrême opportunité : les « surprises » de Matignon.....	39
3.3. Réformer c'est faire du neuf avec du vieux.....	41
4. L'avant-projet Cochet : un texte de portée symbolique, reflet des difficultés d'un ministre isolé.....	43
4.1. Un ministre aux prises avec son administration : l'exemple de l'article CLIPRT.....	44
4.2. Des partenaires consultés, mais peu écoutés par manque de temps.....	46
4.3. Les limites d'un écologiste au pouvoir : l'exemple des PPRT.....	49
5. Le projet Bachelot : un exercice de différenciation politique.....	52
5.1. Nouveau ministre, nouveau projet ?.....	53
5.2. Un texte réécrit, repolitisé et en grande partie négocié.....	55
5.3. Du CLIPRT au CLIC : changement de nom, changement de paradigme.....	57
5.4. L'arbitrage décisif : le retour de l'expropriation et du délaissement dans le PPRT.....	59
Partie III — Le projet de loi à l'épreuve du processus parlementaire.....	65
6. L'organisation et la préparation des débats : traduire pour mieux mobiliser.....	66
6.1. Le « juste équilibre » ou le travail des rapporteurs.....	67
6.1.1. Les auditions, clés de la préparation du travail des rapporteurs.....	68
6.1.2. La sélection des amendements.....	69

6.2. La mobilisation des parlementaires et la préparation du scrutin : le travail de cadrage du cabinet.....	72
6.3. Des grilles de lectures différentes au Sénat et à l'Assemblée nationale.....	76
7. L'apport rédactionnel de la navette parlementaire.....	79
7.1. Un texte finalement peu amendé : CLIC et PPRT.....	80
7.2. Le jeu politique et les discours pour le journal officiel.....	87
7.3. Une disposition nouvelle riche de conséquence : la méthodologie des études de danger	89
 Conclusion	 97
 Bibliographie	 100
 Glossaire	 106