



LES TERRITOIRES DU RISQUE

LA PREVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS COMME PROCESSUS DE COPRODUCTION

Programme Risque Décision Territoire
Rapport synthétique de fin de contrat

Responsable scientifique : Emmanuel Martinais (ENTPE-RIVES)

Participants au projet : Laure Bonnaud (INRA-TSV)
François Duchêne (ENTPE-RIVES)
Françoise Lafaye (ENTPE-RIVES)
Magali Nonjon (ENTPE-RIVES)

Date : 05/10/2007

N° de contrat : CV04000050

Date du contrat : 01/07/2004

Remerciements

La recherche à l'origine de ce rapport de synthèse et des quatre rapports scientifiques annexés n'aurait pas été possible sans les nombreux appuis et soutiens dont nous avons bénéficié au cours de ces trois années. Aussi, nous tenons à remercier l'ensemble des personnes qui ont bien voulu nous apporter leur aide et nous accorder un peu de leur temps et de leur attention : anciens ministres, membres des cabinets ministériels, agents des services centraux et déconcentrés des ministères de l'écologie et de l'équipement, élus locaux et représentants des collectivités territoriales, techniciens des bureaux d'études et des organismes experts, membres d'associations, d'organisations syndicales, salariés ou particuliers concernés par la prévention des risques industriels.

Les quatre rapports scientifiques annexés à ce présent rapport de synthèse ont été réalisés dans le cadre du programme « Risque Décision Territoire » du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, piloté par la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E). Pour plus d'information sur les orientations et les travaux du programme de recherche « Risque Décision Territoire » :

<http://www.rdtrisques.org>

Les analyses développées dans ce document et les rapports scientifiques sur lesquels il s'appuie n'engagent que leurs auteurs.

Toutes remarques ou commentaires peuvent être envoyés à :

emmanuel.martinais@entpe.fr

bonnaud@ivry.inra.fr

francois.duchene@entpe.fr

francoise.lafaye@entpe.fr

mnonjon@yahoo.fr

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	7
Cadre général du projet de recherche.....	9
Éléments de contexte.....	9
Objectifs généraux du projet	10
Éléments méthodologiques	11
1. L'enquête sur l'élaboration de la loi.....	12
2. L'enquête sur l'écriture des textes réglementaires.....	12
3. L'enquête sur la constitution du CLIC de Feyzin.....	13
4. L'enquête sur les personnels intérimaires et sous-traitants.....	14
Synthèse des rapports scientifiques.....	15
Écrire la loi. Socio-genèse de la loi Bachelot du 30 juillet 2003	15
De l'effervescence des points de vue dans l'après-crise au vote sans heurt de la loi du 30 juillet 2003 : de la participation à la représentation ?	16
De l'information pour tous à la création du CLIC.....	18
De la délocalisation des usines à risque au PPRT.....	21
La mise en règlement des PPRT. Production normative et réforme de la prévention des risques industriels.....	24
De la mise en règlement du PPRT à la réforme de la prévention des risques industriels.....	25
La réforme comme dynamique chaotique : l'exemple de l'« aléa technologique ».....	27
La réforme comme exercice de conciliation de logiques divergentes : l'exemple de la procédure d'élaboration du PPRT.....	30
Le PPRT dans sa version définitive.....	32
Ouvrir la concertation sur les risques industriels. Une étude de cas : la constitution du CLIC de Feyzin (69).....	34
Les enjeux d'une participation élargie : les « acteurs traditionnels » de la prévention des risques industriels aux prises avec la création des CLIC	34
L'Etat face à la création des CLIC	36
Les « nouveaux entrants », entre hétérogénéité, absence d'attentes et attentes contrariées : un investissement problématique	38
Externalisation du travail et sous-traitance des risques dans les établissements classés Seveso. Enquête sur l'isolement de personnels externes dans le couloir de la chimie lyonnais	40
Les entreprises chimiques lyonnaises de la mondialisation.....	43
Formations externes à la sécurité, un dispositif sous pression.....	44
Un collectif de travail hiérarchisé, éclaté et divisé à l'extrême	46

Dans les interstices laissés vides, la question des risques..... 47

Principaux résultats 51

Le renouvellement des catégories normatives de l'action publique : rupture franche ou solution de continuité ? 51

Continuités et discontinuités : quels changements ? 52

Des innovations principalement méthodologiques..... 53

Reconfiguration des systèmes d'acteurs locaux..... 55

Risques industriels et participation : quelle démocratie des risques ? 57

Pour en savoir plus..... 60

INTRODUCTION

Initialement, notre projet de recherche avait pour ambition d'analyser les conditions de mise en œuvre de la loi Bachelot du 30 juillet 2003 dans le contexte particulier du couloir de la chimie lyonnais. Quatre axes thématiques avaient été identifiés, qui correspondaient aux différents registres d'action que ce texte entend réformer ou encadrer davantage : 1) l'organisation des fonctions de sécurité dans les entreprises Seveso ; 2) l'encadrement du travail intérimaire et de la sous-traitance dans ces mêmes entreprises ; 3) la mise en place des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) autour de ces sites ; 4) l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) qui concerne également ces établissements.

Ce projet visait deux objectifs principaux. Le premier était de profiter des évolutions induites par la loi pour tenter de mettre au jour le vaste « réseau de la sécurité », c'est-à-dire les circuits complexes de production des savoirs, d'échanges d'informations, de contrôle des pratiques et de décision par lesquels se construit la prévention des risques industriels au plan local. Le second consistait à s'intéresser dans le même temps aux « effets de lieu » qui influent inévitablement sur les rapports sociaux et les formes de mobilisation des groupes intervenant dans la fabrication du risque et plus largement, dans la production de sécurité. Il s'agissait alors de s'interroger sur le poids de ces spécificités locales et la façon dont elles modèlent le « réseau de la sécurité » et déterminent la décision publique sur les registres retenus pour cette étude (sécurisation des installations, gestion des personnels intérimaires et sous-traitants, information préventive et maîtrise de l'urbanisation).

Placée au cœur du projet, la question du territoire était de notre point de vue incontournable pour appréhender les diverses dynamiques qui orientent l'action publique sur ces différents registres, qu'elles soient d'ordre législatif ou qu'elles suivent le rythme plus lent des évolutions économiques et sociales qui, depuis près de trente ans, transforment l'environnement des entreprises et le domaine de la sécurité industrielle (mécanismes conjoints de financiarisation et d'externalisation, restructuration progressive des statuts liés au travail, professionnalisation des métiers de la sécurité, etc.). Elle permettait en particulier d'envisager le risque et ses modalités de traitement selon une double temporalité, combinant des aspects conjoncturels, liés aux activités administratives et réglementaires ou à des événements particuliers (accidents, pollutions, etc.), et des aspects plus structurels, liés à la transformation progressive des relations entre l'industrie et son environnement urbain, social et politique.

Le déroulement de la recherche nous a cependant conduit à faire évoluer ce projet initial et à en redéfinir les objectifs. En effet, seule la question des salariés intérimaires et sous-traitants a pu être investie comme prévu. Les autres axes thématiques ont du être complètement redéfinis, faute d'avoir pu les étudier dans de bonnes conditions. Cela tient en particulier aux délais d'application de la loi qui ne nous ont pas permis d'observer, dans le temps imparti, la mise en œuvre des dispositifs CLIC et PPRT. Pour les premiers, une seule instance a été créée dans le couloir de la chimie (à Feyzin, fin 2006) et elle ne s'est pour le moment réunie qu'une seule fois. Quant aux PPRT, aucun n'est encore prescrit à ce jour dans l'agglomération lyonnaise. Cette difficulté nous a donc contraints à déplacer le regard pour nous intéresser à la genèse de ces nouveaux instruments, en considérant que leur définition législative et réglementaire pouvait éclairer les conditions de leur appropriation locale et de leur mise en œuvre. En effet, pour bien comprendre comment une loi se décline concrètement sur ses

terrains d'application, il importe de savoir comment les dispositions qu'elle contient ont été pensées et définies, en fonction de quelles logiques et avec quels objectifs. Or les frontières de la réforme qui se dessine après la catastrophe d'AZF ne sont vraiment stabilisées que dans le temps de l'élaboration de la loi et de la production des textes d'application correspondants. Logiquement, il nous est donc apparu nécessaire de remonter le temps, jusqu'à l'explosion du 21 septembre 2001, pour retracer le parcours de ces deux instruments depuis l'annonce de leur création, dans les méandres de la préparation de la loi, puis dans ceux de leur mise en règlement, avant de revenir au niveau local, pour suivre les débuts de leur carrière en tant que nouveaux dispositifs de prévention des risques industriels.

Au final, ce projet de recherche a donné lieu à quatre rapports indépendants. Le premier est consacré à l'écriture des articles de la loi relatifs aux CLIC et PPRT, c'est-à-dire au processus qui conduit à leur stabilisation provisoire sous la forme de dispositions législatives. Le second porte sur la suite de ce processus de réforme, mais s'intéresse plus particulièrement à la définition réglementaire du PPRT et à la mise en forme des textes juridiques sans lesquels il ne pourrait avoir d'existence pratique. Le troisième complète cette histoire par un retour au local qui permet de suivre, dans l'attente des PPRT, la constitution du premier CLIC du couloir de la chimie lyonnais. Quant au quatrième, il illustre en contrepoint des trois premiers la façon dont la catastrophe d'AZF et les débats qui l'ont suivie se répercutent sur les activités des personnels intérimaires et sous-traitants de quelques entreprises du sud de l'agglomération lyonnaise. Le présent rapport de synthèse a quant à lui pour objet de remettre en perspective ces différentes enquêtes dans le cadre problématique présenté juste après.

CADRE GENERAL DU PROJET DE RECHERCHE

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

L'une des conséquences de la catastrophe d'AZF de 2001 et des débats qu'elle a suscités, est d'avoir mis en lumière les limites du programme d'action publique mis en œuvre depuis la fin des années 1980 tout en créant les conditions d'une nouvelle réforme de la politique de prévention des risques industriels. La loi du 30 juillet 2003 crée ainsi plusieurs dispositifs qui viennent se rajouter à l'existant, concernant notamment l'information préventive, la maîtrise de l'urbanisation et l'implication des salariés, des populations riveraines et du secteur associatif dans les processus de décision. La philosophie générale de ce texte est sous-tendue par deux idées complémentaires : celle de « démocratisation » et celle de « responsabilisation ». Par démocratisation, il faut entendre la volonté d'élargir le cercle des acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels pour permettre une participation plus active au niveau local. Celle-ci passe notamment par la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), la constitution des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) et la modification de certaines dispositions du code du travail visant une meilleure intégration des salariés et de leurs représentants (syndicaux) à la production de sécurité dans les usines¹. L'idée de responsabilisation exprime quant à elle le projet de faire du risque industriel une préoccupation plus collective, qui implique des droits et des devoirs pour l'ensemble des acteurs concernés, quelles que soient leur position et leur capacité d'action.

Cependant, si l'on veut saisir la portée réelle de cette loi et le véritable contenu de la réforme qu'elle contribue à mettre en place, il importe de ne pas s'en tenir à ces effets d'annonce. Il faut au contraire aller regarder de plus près tout ce qui s'est joué depuis la catastrophe d'AZF, pour voir comment les idées mises en débat public à ce moment-là, sont concrètement « entrées » dans le droit, sous la forme de catégories juridiques et normatives, puis comment elles ont contribué à la mise en forme du nouveau programme d'action publique qui est aujourd'hui en passe d'être réalisé. C'est à ce prix qu'il devient possible de comprendre ce que produit vraiment cette loi, c'est-à-dire sa capacité (ou son incapacité) à infléchir les pratiques existantes pour les orienter dans de nouvelles directions, plus conformes aux attentes exprimées au lendemain de la catastrophe de Toulouse. En se donnant pour objectif de décrire les grandes étapes de ce processus de réforme, notre projet de recherche répond donc à un double enjeu. Il a tout d'abord vocation à constituer une « mémoire » de cette réforme, des logiques qui ont présidé à sa mise en place, mais également des changements opérés et de leurs implications concrètes sur le plan réglementaire. Il doit ensuite favoriser, par ces descriptions et ces analyses, une meilleure compréhension des situations auxquelles sont aujourd'hui confrontés les gestionnaires publics et privés des risques industriels, des mutations qui les affectent dans leurs activités quotidiennes et des difficultés qu'ils éprouvent pour appliquer les nouvelles réglementations en vigueur.

¹ Pour plus de détails sur ces dispositions juridiques, se reporter au numéro spécial consacré par *Droit de l'environnement* à la loi du 30 juillet 2003 (n° 113, novembre 2003).

OBJECTIFS GENERAUX DU PROJET

L'analyse « en continu » des suites immédiates d'AZF, des procédures de mise en débat public des risques industriels, de la préparation du texte de loi, de son vote au Parlement, puis de sa mise en règlement et enfin, de son application dans un contexte donné – l'agglomération lyonnaise en l'occurrence –, invite à un questionnement centré sur le renouvellement de l'action publique. En partant du principe que la définition du contenu des politiques publiques s'accomplit dans une tension dialectique entre le projet du « législateur », les ressources juridiques instituées et les conditions locales de leur mobilisation par les acteurs en situation², le travail d'enquête conduit ces trois dernières années rend possible une analyse des modalités pratiques par lesquelles s'opèrent le changement et les conséquences du changement sur l'administration locale des risques industriels. Outre la construction des normes juridiques principales (fixées par la loi), il permet de rendre compte des actions de mobilisation de ces normes par les acteurs en charge du travail d'écriture des textes réglementaires d'application (administrations centrales des ministères de l'écologie et de l'équipement) dans un premier temps, par les acteurs de la mise en œuvre dans un second temps (services déconcentrés de l'État, industriels, collectivités locales, etc.). Dans cette perspective, l'enquête sur la constitution des CLIC, même si elle reste focalisée sur le cas de Feyzin, peut être mise à profit pour évaluer dans quelle mesure ces actions de mobilisation tendent à recomposer les systèmes d'acteurs locaux et transformer les conditions d'exercice de l'administration locale des risques industriels. La mise en place de nouvelles procédures, s'agissant de la concertation ou de l'externalisation du travail dans les entreprises, constitue également un bon analyseur des résistances au changement et des adaptations dont la nouvelle réglementation peut faire l'objet localement et/ou sectoriellement.

Cette orientation particulière du projet de recherche permet finalement d'envisager la réforme de la prévention des risques industriels selon deux perspectives complémentaires. La première se rapporte à la production de nouvelles catégories normatives, dans le cadre de la préparation de la loi d'abord, dans celui de sa mise en règlement ensuite. La seconde concerne le processus de territorialisation de ces normes, c'est-à-dire les conditions de leur appropriation par les acteurs en situation, que l'on cherchera à saisir par le biais de la constitution des CLIC et des observations réalisées auprès des personnels sous-traitants et intérimaires des entreprises du couloir de la chimie. Focalisée sur ces deux moments essentiels de la réforme en cours, l'enquête fait émerger un questionnement structuré en deux parties :

- On s'est tout d'abord interrogé sur les conditions particulières de cette production normative qui ne s'inscrit pas dans un mode normal ou routinier d'évolution de la règle de droit, mais s'effectue dans l'urgence, en réaction à une catastrophe. L'événement lui-même, la crise qu'il provoque et les diverses réactions qu'il suscite fixent un cadre inédit qui impose une révision brutale et subite de la réglementation existante : dès lors que la réforme a été annoncée, comment s'organisent la définition des problèmes, la formulation des propositions et les choix qui orientent la mise en forme des dispositions porteuses de changement ? Dans ces conditions, comment sont inventés les dispositifs CLIC et PPRT qui nous intéressent ici ? En fonction de quelles logiques ? Pour aborder ces différentes questions, notre attention s'est plus particulièrement portée sur les acteurs administratifs chargés d'organiser le travail d'écriture de la loi et de ses nombreux textes d'application. Par leur intermédiaire, nous avons cherché à « déconstruire » le processus de réforme pour mettre en évidence ses dynamiques, ses objectifs, ses influences, ses arbitrages successifs

² Sur ce point, voir Lascoumes P., « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 43-71.

et toutes les reformulations dont il a fait l'objet ces dernières années. Dès lors, on verra que loin d'être univoque et objet de consensus lors de sa conception, le nouveau cadre législatif et réglementaire suscite de multiples mises en cause avant même sa promulgation et que sa forme définitive n'est qu'une stabilisation imparfaite et contingente des investissements divers dont il a fait l'objet au cours de sa formalisation.

- Les interrogations sur la nature des évolutions impulsées par la loi et ses textes d'application ouvrent alors sur un deuxième niveau de questionnement, concernant cette fois la nature des changements qui s'opèrent concrètement dans les politiques locales de prévention d'une part (par le biais de la constitution des CLIC principalement), dans les politiques industrielles de sécurité d'autre part (appréhendées ici par le prisme de l'intérim et de la sous-traitance). Par rapport à la situation préexistante, quelles sont les continuités et discontinuités que l'on peut observer depuis nos terrains d'études ? Les nouveaux dispositifs promus par les administrations centrales sont-ils à l'origine d'une nouvelle donne en matière de prévention des risques industriels ? En quoi contribuent-ils à redéfinir les principes, les valeurs et les objectifs de cette politique dans ses déclinaisons locales ? Ces interrogations se rapportent notamment à l'émergence de nouveaux acteurs (associations, syndicats, riverains, etc.) dans le cadre de procédures se voulant plus participatives, au positionnement des industriels et des services de l'Etat à l'égard des nouvelles injonctions qui leur sont faites, au décloisonnement des univers professionnels que pourraient favoriser les confrontations d'acteurs inédites, ou bien encore à une éventuelle redistribution des pouvoirs au niveau local. Sur ces différents points, le suivi du CLIC de Feyzin sera utilement mis à profit pour observer comment les règles et les doctrines promues au niveau central sont reçues par les acteurs de la mise en œuvre, comment elles sont comprises et éventuellement retraduites pour être adaptées aux spécificités locales et, dans ces conditions, comment elles contribuent à transformer (ou non) le gouvernement local des risques industriels.

Initialement centré sur la question du territoire, le projet de recherche est dans sa version finale davantage orienté sur la question du changement dans l'action publique et des épreuves que vivent les acteurs concernés pour mettre en œuvre et concrétiser la réforme de la politique de prévention des risques industriels engagées au lendemain de la catastrophe d'AZF. Mais si la question du territoire est effectivement moins centrale, elle n'en demeure pas moins importante pour comprendre comment le programme d'action publique découlant de la loi du 30 juillet 2003 prend forme localement, par la pratique.

ÉLÉMENTS METHODOLOGIQUES

Pour les quatre enquêtes réalisées dans le cadre de ce projet, le travail de terrain a été guidé par le souci permanent d'être au plus près des acteurs sociaux, des agents, ou tout simplement des personnes, qui ont participé des situations observées et qui participent encore des dispositifs étudiés. Tout au long de ces trois années, nous avons cherché à établir un contact direct, approfondi et durable avec ces acteurs sociaux, afin de saisir l'ensemble des relations qu'ils établissent dans le cadre de leur activité professionnelle, d'observer leurs pratiques en situation, de recueillir et de consigner leurs points de vue, mais également de s'imprégner du domaine des risques industriels, de son histoire et de ses enjeux, pour penser les processus par lesquels ces individus construisent et actualisent des stratégies, des actes, des savoirs et des méthodologies. Outre la mobilisation des innombrables sources documentaires qui nous ont permis de suivre pas à pas les développements successifs de la réforme étudiée, notre démarche a surtout privilégié l'observation et le recueil de discours par entretiens. Ces principes généraux ont cependant fait l'objet d'adaptations en fonction des contraintes et des

opportunités rencontrées lors des différentes enquêtes qui nous ont conduit vers des univers professionnels et des environnements sociaux bien distincts.

1. L'enquête sur l'élaboration de la loi

Pour cette première enquête, nous avons délibérément limité les investigations aux parties de la loi relatives aux CLIC et PPRT (chapitres I et II du titre 1^{er}). Ce texte, 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 ont travaillé sur ces différentes parties³. Ce ne sont pas non plus les mêmes acteurs auxquels elles s'appliquent⁴. 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 était de plus 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 leurs cabinets respectifs, les différents fonctionnaires du ministère de l'écologie qui ont été 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.

2. L'enquête sur l'écriture des textes réglementaires

Cette seconde enquête s'est inscrite dans le prolongement directe de la précédente, puisqu'elle a consisté à retracer le processus selon lequel les instruments d'action publique définis par la loi ont été techniquement et réglementairement définis pour remplir les objectifs assignés par le « législateur ». Pour cette étude, la révision du cadre réglementaire a été envisagée comme une activité particulière de conception et d'innovation, mettant en relation un ensemble d'objets techniques et juridiques en cours de définition (outils, méthodes, textes, etc.) et des acteurs, dotés de compétences diverses et intervenant à des échelles territoriales variables (niveau national pour les uns, local pour d'autres). Le suivi du « montage » de ce dispositif

³ 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.

⁴ 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.

technico-administratif complexe nous a conduit à privilégier deux entrées sur le terrain : 1) une entrée par le comité de pilotage national constitué par le ministère de l'écologie pour mener à bien cette vaste entreprise réglementaire ; 2) une entrée par une des expérimentations locales (Feyzin) auxquelles a recouru le comité de pilotage pour tester en situation la validité de ses productions. Celle-ci a mis en scène différents acteurs du couloir de la chimie lyonnais (représentants de la raffinerie TOTAL, élus de Feyzin, des communes voisines et de la Communauté urbaine de Lyon, associations locales, préfecture du Rhône, DRIRE Rhône-Alpes, DDE du Rhône) et certains acteurs nationaux (division sécurité industriel de TOTAL, INERIS, MEDD, CERTU).

Plusieurs techniques d'investigations ont alors été mobilisées. Nous avons tout d'abord recueilli un important matériau documentaire qui nous a permis de reconstituer la chronologie des événements, de situer les choix et les décisions, et de saisir les évolutions des objets techniques et réglementaires. Ce matériau écrit concernait tout autant le travail de conception du dispositif au niveau national que la réalisation du PPRT expérimental de Feyzin. Il comprenait des notes de travail, des rapports, des comptes-rendus de réunions, des documents de présentation, les versions successives des textes réglementaires, des versions provisoires du guide méthodologique relatif au PPRT, etc. A partir du début de l'été 2004, nous avons également suivi la mise en place et le déroulement de l'expérimentation de Feyzin, par l'observation de nombreuses situations de travail et de l'ensemble des réunions des groupes de travail et commissions plénières. Cette immersion au cœur du dispositif de réforme a été l'occasion de saisir la nature des relations entre les acteurs autant que les enjeux qui ont motivé les choix et les décisions tout au long du processus de révision du cadre réglementaire. Ces observations ont été complétées par des points réguliers et des entretiens avec les principaux acteurs de ce processus, parties prenantes de l'expérimentation et/ou du comité de pilotage national, afin d'appréhender au mieux leur implication dans l'élaboration de l'objet PPRT, leurs stratégies, leurs ressources, ainsi que leurs perceptions et attentes.

3. L'enquête sur la constitution du CLIC de Feyzin

En raison du retard pris localement par le programme CLIC, l'enquête s'est finalement concentrée sur l'unique CLIC créé à ce jour dans le sud de l'agglomération lyonnaise, celui de la raffinerie TOTAL et de l'établissement Rhône-Gaz, à Feyzin. L'objectif fixé était d'analyser la constitution de cette instance pour essayer de comprendre comment les acteurs concernés, dont on peut faire l'hypothèse qu'ils partagent une histoire et une culture industrielle communes, y compris sur le plan de la concertation, ont modelé le dispositif pour lui donner une forme spécifique. Une série d'entretiens a donc été réalisée auprès des membres de chaque collège (représentants de l'Etat, industriels, collectivités locales, riverains et salariés), afin d'appréhender leurs manières de penser et d'envisager leur participation dans ce cadre nouveau. Une attention particulière a été accordée aux procédés de recrutement et d'enrôlement (choix des membres de chaque collège, poids de chacun dans la composition du CLIC, etc.), aux liens des différents acteurs avec les autres instances d'information et de concertation sur les risques industriels (le SPPPI local notamment), aux habitudes de travail en commun, aux profils, motivations et attentes de leurs membres. Des entretiens ont également été réalisés avec les fonctionnaires de la DRIRE chargés du dossier, afin de mettre au jour les arbitrages effectués (et la manière dont ils sont argumentés), les rapports de force en présence lors de la constitution des CLIC, ainsi que le travail de préparation effectué en vue de leur création.

Différentes observations des instances locales ayant trait à la gestion des risques industriels ont par ailleurs été conduites depuis plus de deux ans. Outre l'unique réunion du CLIC, nous avons en particulier assisté à plusieurs réunions de la commission « risques » du SPIRAL, qui

fait localement office de SPPPI. Ces observations nous ont permis d'appréhender de manière fine son rôle dans la constitution des CLIC et l'articulation qu'il compte mettre en place avec ces instances conçues d'emblée comme des unités plus locales, mais néanmoins potentiellement concurrentes. Enfin, un des membres de l'équipe a plus particulièrement suivi la mise en place de la conférence riveraine de Feyzin, autre dispositif local créé à l'initiative de la mairie de Feyzin et de TOTAL, dédié lui aussi à l'information et à la concertation, mais dans une configuration différente de celle du CLIC. Compte tenu de leur proximité et des investissements différenciés dont elles font l'objet, ces deux instances ne pouvaient en effet pas être étudiées l'une indépendamment de l'autre.

4. L'enquête sur les personnels intérimaires et sous-traitants

De nombreux travaux ont déjà été effectués pour comprendre la façon dont les salariés de la chimie perçoivent les risques auxquels ils sont confrontés et la façon dont ils s'accommodent (ou non) de cet environnement de travail dangereux⁵. Cette enquête a donc cherché à réinvestir ces mêmes questions à l'endroit des intérimaires et sous-traitants de la chimie, comme d'autres recherches ont pu le faire s'agissant de l'industrie nucléaire⁶.

Trois pistes ont ainsi été explorées. La première a consisté à analyser la façon dont les risques liés à l'intérim et à la sous-traitance dans la chimie ont été pris en charge par les pouvoirs publics suite à l'explosion d'AZF à Toulouse, pour finalement intégrer le chapitre « *mesures relatives à la sécurité du personnel* » du titre I^{er} de la loi du 30 juillet 2003. La principale mesure de ce chapitre consiste à organiser des formations obligatoires à la sécurité pour les personnels externalisés. Nous nous sommes donc intéressés à la façon dont ces formations sont organisées et à leurs liens étroits avec les organisations professionnelles de la chimie. Une dizaine de sessions ont ainsi été observées afin d'en saisir le contenu et le fonctionnement. Les interactions entre formateurs et personnels intérimaires et sous-traitants ont particulièrement retenu notre attention. Des entretiens semi-directifs ont également été effectués auprès de personnels intérimaires et sous-traitants, occasionnels ou non, de la chimie et de la pétrochimie (10 personnes rencontrées à ce jour). Centrés sur les parcours professionnels de ces personnels dans l'industrie et leurs expériences, ces entretiens ont permis d'appréhender leurs relations aux risques, l'influence de la réglementation sur l'organisation de leur travail et sur le rapport à l'encadrement, concernant notamment la signification et la validation des procédures de sécurité auxquelles ils sont soumis.

⁵ Cf. Denis Duclos, « La construction sociale du risque : le cas des ouvriers de la chimie face aux dangers industriels », *Revue Française de Sociologie*, vol. XXVIII, n° 1, 1987, p. 17-42 ; Chaskiel P., « Syndicalisme et risques industriels. Avant et après la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse », *Sociologie du travail*, n° 49, 2007, p. 180-194.

⁶ Thébaud-Mony A., *Industrie nucléaire, sous-traitance et servitude*, Paris, INSERM, 2000 ; Doniol-Shaw G., Huez D., Sandret N., *Les intermittents du nucléaire*, Toulouse, Editions Octarès, 1995.

SYNTHESE DES RAPPORTS SCIENTIFIQUES

ÉCRIRE LA LOI. SOCIO-GENESE DE LA LOI BACHELOT DU 30 JUILLET 2003⁷

L'objet de ce premier rapport est d'analyser le processus de production législative qui a pris naissance au lendemain de la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse et plus particulièrement de décrire la genèse de deux instruments d'action publique contenus dans la loi Bachelot-Narquin du 30 juillet 2003 : les comités locaux d'information et de concertation et les plans de prévention des risques technologiques. CLIC et PPRT entendent répondre à deux préoccupations exprimées après l'explosion de Toulouse : l'information des populations, notamment riveraines, des usines à risques, et l'organisation de la cohabitation entre ville et industries de type Seveso.

Notre contribution repose sur l'idée que la compréhension des effets d'une loi commence par l'examen du contexte de son élaboration, afin de mieux comprendre ce qui est en attendu par ses promoteurs. L'examen du processus d'écriture de la loi permet d'envisager deux ensembles de questions complémentaires.

- Il s'agit d'une part d'appréhender les conséquences d'une catastrophe comme celle d'AZF pour une politique publique aussi anciennement constituée que la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement : la catastrophe est-elle l'initiatrice de la réforme ou n'agit-elle que comme un catalyseur pour des réflexions déjà engagées ? en quoi la loi finalement votée presque 2 ans après l'explosion tire-t-elle les leçons du 21 septembre 2001 ? ;
- Il s'agit d'autre part de mettre à jour les mécanismes de la sélection des deux instruments d'action publique CLIC et PPRT finalement retenus dans la loi. La description met ainsi à jour les évolutions, revirements et stabilisations successifs dans la forme des deux instruments envisagés : on montre que le contenu final des dispositions est le résultat de tâtonnements, expression de volonté politique, arbitrages budgétaires, compromis interministériels et qu'il présente, au fil du cheminement d'écriture, des visages très différents.

A partir du 21 septembre 2001, de très nombreux points de vue ont été exprimés en matière d'information et de maîtrise de l'urbanisation, dans la presse tout d'abord, puis lors des réunions du débat national voulu par le premier ministre L. Jospin ou lors des auditions de la commission d'enquête parlementaire. Cependant, pour comprendre comment sont inventés les dispositifs CLIC et PPRT, d'où ils viennent et sur quels référents, quelle théorisation, quelle expertise reposent leur promulgation, il importe de ne pas s'en tenir à ces expressions publiques d'idées et de positions. Notre recherche envisage également l'évolution des deux instruments dans les couloirs des ministères, sous le ministère d'Y. Cochet puis celui de R. Bachelot, avant de bifurquer vers les commissions et séances du Sénat et de l'Assemblée Nationale.

⁷ Enquête et rapport réalisés par Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais.

De l'effervescence des points de vue dans l'après-crise au vote sans heurt de la loi du 30 juillet 2003 : de la participation à la représentation ?

Au lendemain de la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse, et pendant près de 15 jours, on observe une très intense campagne de presse, mêlant des dénonciations de la politique de prévention des risques industriels en vigueur, des propositions de réforme sur la base des politiques publiques existantes, voire des projets de refonte complète du système à moyen terme. Un nombre considérable d'opinions s'exprime, sur un sujet ordinairement peu présent médiatiquement. La réaction des autorités publiques est très rapide : en moins d'une semaine, la décision est prise de proposer une nouvelle loi sur les risques industriels. Le premier ministre Lionel Jospin, en campagne pré-électorale contre le président de la République Jacques Chirac, annonce alors la création conjointe des comités locaux de prévention des risques et des plans de préventions des risques industriels. Parallèlement, il se prononce à l'Assemblée nationale en faveur d'une « démocratie du risque » dans laquelle « le risque est affaire de tous » et qui suppose l'implication de nouveaux acteurs (les riverains et les salariés notamment), 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 locaux. A cette fin, il instaure immédiatement une consultation nationale « *pour réfléchir sur les grands sites industriels à risques* » dont il confie l'organisation à un haut fonctionnaire, Philippe Essig. Dans le même temps, l'Assemblée nationale met en place, à partir du 24 octobre 2001 une commission d'enquête parlementaire, dont le rapporteur est Jean-Yves Le Déaut, 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*. Par ces différentes initiatives, le gouvernement puis la représentation nationale placent le débat public et la participation au cœur du projet de modification de la législation existante.

Notre rapport interroge tout d'abord les effets sur le processus d'écriture législatif de cette mobilisation soudaine et inattendue, conséquence d'une catastrophe industrielle majeure, dans un domaine ordinairement peu mis en lumière. Il met ainsi en évidence les diverses modalités de canalisation du débat qui conduisent d'une expression protéiforme et élargie aux jeux d'influence et de lobbying plus classiques des parties prenantes. Chacune des voies de participation ouvertes après l'explosion tend en effet à réduire à la fois le nombre des intervenants et le périmètre de leurs interventions.

1. Le flot de l'actualité, tout d'abord, selon lequel un événement chasse l'autre, conduit en une quinzaine de jours à l'extinction de la campagne de presse, dans laquelle les tribunes et les témoignages d'anonymes pouvaient assez facilement s'exprimer sans cadrage prédéfini des problèmes à débattre, à condition toutefois qu'ils rentrent dans les canons journalistiques. Ainsi a-t-on vu apparaître des réflexions iconoclastes sur la nécessité d'évaluer globalement certains produits dont la fabrication s'avère particulièrement dangereuse (ne devrait-on pas leur trouver des substitutifs plus écologiques et plus sûrs ?) ou de transporter hors des agglomérations certains types d'industries (selon la thématique des « usines à la campagne »).
2. Par la suite, le débat national tend à réduire le nombre des sujets en discussion à 3 ou 4 seulement, ainsi que la formulation et la délimitation des problèmes soumis au débat, d'autant que sa forme (en une seule journée) laisse peu de temps pour formuler régionalement des propositions. On note ainsi que la plupart des tables rondes, organisées localement par les DRIRE, est accessible sur invitation, prioritairement adressée à leurs interlocuteurs traditionnels ainsi qu'à ceux qui étaient suffisamment informés pour se porter volontaires et participer, ce qui réduit les participants présents. Par ailleurs, on observe peu de prises de parole venant de participants, non-représentants, présents dans la salle. Enfin, le rapport final de Ph. Essig propose le point de vue personnel de son auteur

et une approbation nuancée des grandes lignes de la réforme annoncée par L. Jospin plus qu'un compte-rendu exhaustif des points de vue exprimés. Au final, on peut porter un regard nuancé sur la principale innovation participative de l'après-AZF : d'une part, on observe la mise en place d'une procédure de consultation et l'expression de propositions à une échelle régionale généralement peu valorisée ; d'autre part, les conditions de ce débat, organisé et conclu très rapidement, ne permettent pas vraiment une confrontation des points de vue jusqu'à l'établissement d'un compromis. Au contraire, cette opération promeut plutôt un modèle de type « catalogue » où les prises de positions se succèdent, sans se répondre. Enfin, comme dans l'ensemble des dispositifs de ce type déjà étudié, les modalités d'élaboration de la synthèse restent floues.

3. Dans un registre de démocratie représentative plus traditionnel, on trouve le travail de la commission d'enquête parlementaire, qui prend la forme d'auditions publiques, de déplacements dans les grandes régions industrielles concernées et de visites d'établissements à risques. La nature des sujets abordés tout au long des travaux de la commission montre le souci des parlementaires d'aborder le domaine des risques industriels dans toutes ses dimensions. Ils convoquent ainsi des auditions de juristes, d'assureurs, de spécialistes de la sûreté industrielle, de la maintenance, de la certification, des procédures qualité, etc. Dans le même temps, lors de leurs visites régionales, ils rencontrent tous ceux qui en font la demande, ce qui signifie par exemple à Toulouse un éventail très large d'acteurs. Néanmoins, la commission tend à 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. En conséquence, elle retrouve, lors de ses auditions, les acteurs traditionnellement concernés par la sécurité industrielle, qu'il s'agisse des représentants des fédérations patronales, des associations de protection de l'environnement ou des élus locaux. Par ailleurs, dans le rapport final de la commission, seule une minorité de propositions tend à modifier la loi. Pour l'essentiel, l'Assemblée propose des améliorations de la sécurité industrielle qui reposent sur les initiatives et la démarche volontaire des industriels, des administrations, des communes ou des assureurs. L'analyse des effets de ces recommandations dans le processus d'écriture législatif est donc délicate à établir.

Au final, le déroulement du débat national et de la commission d'enquête parlementaire assure le déplacement des échanges dans des espaces institutionnels apaisés et soumis à des règles précises, concernant le choix des sujets de discussion ou celui 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 un débat dans lequel la participation et la prise de parole sont soumises au respect de procédures sélectives et du même coup, restrictives. Par ailleurs, la plupart des acteurs ordinaires de la prévention et de la gestion des risques industriels participe à tous les dispositifs décrits : ils répondent à des interviews, participent aux tables rondes, sont auditionnés par la commission d'enquête. En conséquence, même ceux d'entre eux qui n'auraient pas eu d'expérience préalable comme représentants ou porteurs d'intérêt se trouvent petit à petit toujours invités et sollicités, ce qui conduit à une modification de leur statut. L'effet produit est donc celui d'une sorte de « goulot d'étranglement », qui agit aussi bien sur les acteurs que sur la masse des propositions et des idées en débat. 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.

De l'information pour tous à la création du CLIC

1. L'information en débat

Au lendemain de la catastrophe, la question de l'information des populations qui vivent à proximité des usines Seveso apparaît comme un enjeu majeur. Les dispositifs et instruments existants (SPPPI, campagnes d'information au public, supports d'information), font l'objet d'évaluations critiques, et sont globalement dénoncés comme insuffisants, à la fois sur la forme et le fonds, notamment par les associations. 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, notamment lorsqu'il s'agit de catégories socialement défavorisées, ainsi que le contenu de ce qui est diffusé, sont notamment abordées. Dès lors, on observe l'émergence de propositions, souvent très concrètes, quant aux modalités de diffusion, et à la qualité de l'information qui pourrait (ou devrait) être produite en matière de risques industriels : nécessité de concevoir une information propre à chaque site, à chaque type de risque et d'accident, sur des supports différenciés, de traduire les consignes de sécurité en langue étrangère quand c'est nécessaire, d'organiser des journées de sensibilisation avec des relais dans les quartiers, ou bien encore « *d'abandonner la notion globale de population, cible des informations sur les risques technologiques et la sécurité, au profit d'une différenciation afin d'adapter le discours à ces différents publics* », puis de « *communiquer via les canaux existants propres à chacune de ces sous-populations*⁸ ». Le renforcement des moyens financiers dédiés à l'information, la systématisation des campagnes de diffusion d'informations au public, la multiplication des exercices PPI, ou des tests de sirènes, ainsi que la rénovation des enquêtes publiques figurent parmi les améliorations souhaitables. Sur ce point, la diversité des attentes témoigne donc d'un débat multiforme, qui emprunte à des registres et des précédents divers.

Si la plupart des acteurs partage le souci d'accroître la quantité et la qualité de l'information dispensée (c'est par exemple le sens de la proposition de Ph. Essig qui veut instaurer une « semaine de la sécurité industrielle »), tous cependant ne sont pas d'accord quant aux objectifs assignés à l'information des citoyens. Ainsi, pour Ph. Essig, il s'agit de promouvoir une « vraie culture de sécurité », susceptible d'accroître l'acceptabilité du risque. En revanche, pour les députés de la commission d'enquête, il importe surtout de porter à la connaissance du plus grand nombre d'individus la plus grande masse d'information possible, sans que des hypothèses sur les conséquences de ce surcroît d'information ne soient énoncées. Enfin, pour certaines associations, il faut créer les conditions d'une véritable gestion locale du risque, ouverte et citoyenne. Dans cet ensemble, il n'est que rarement question de l'installation de comités locaux d'information, pourtant annoncée par le premier ministre L. Jospin. Le rapport de la commission d'enquête se montre même sévère à l'égard de cette disposition et juge « problématique » la mise en œuvre des CLIRT « *au regard du nombre de comités à créer, des moyens à dégager pour leur fonctionnement et de la diversité des sites industriels susceptibles d'être concernés dont certains sont très isolés ou comptent très peu de salariés* ». De façon plus nuancée, le rapport Essig se montre élogieux pour les SPPPI et s'interroge sur le financement des futurs CLIC.

⁸ Synthèse de la table ronde régionale Rhône-Alpes du 5 décembre 2007.

2. Le projet Cochet

Les grandes lignes du projet de loi sur les risques sont communiquées par L. Jospin, à Toulouse, moins d'une semaine après l'explosion de l'usine AZF. Cette annonce reflète la forte implication du cabinet du premier ministre, alors en campagne pour la présidence de la République, dans la définition des orientations de la réforme. Les conditions particulières de naissance du projet de loi expliquent les problèmes auxquels sont rapidement confrontés les services du ministère de l'environnement. D'une part, l'annonce de L. Jospin ne tient pas compte des multiples dispositifs existants en matière d'information ce qui fait que la cohabitation des CLIP(RT) avec les SPPPI, deux structures avec des missions proches, n'est pas envisagée. D'autre part, elle prévoit que ces comités auront la possibilité de susciter des contre-expertises, ce que l'administration du ministère de l'environnement ne souhaite pas mettre en place pour des raisons à la fois budgétaires (l'expertise est coûteuse et peu d'organismes sont compétents), d'application pratique (comment est prise la décision de recourir à une expertise ? Comment choisit-on les auteurs de l'étude ? Que fait-on en cas de désaccord entre experts ?) et de défense de leurs prérogatives. Dès lors, au ministère de l'environnement, où l'on s'estime tenu par le discours de L. Jospin, on essaie de contourner la difficulté en ouvrant la possibilité pour les CLIP(RT) de faire appel à des experts (et non des expertises). La formulation retenue dans le projet de loi d'Y. Cochet atteste de ces atermoiements : le CLIP(RT) peut « *recourir à des experts* » (le mot « expertise » est ainsi 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, Y. Cochet qui est, pour sa part, favorable à des CLIP(RT) aux pouvoirs élargis.

3. Le projet Bachelot

Le 7 mai 2002, R. Bachelot (UMP) est nommée à la tête du ministère de l'environnement, désormais baptisé ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD). Si elle annonce très rapidement son intention de présenter un projet de loi sur les risques, elle reconsidère avec son équipe chacune des propositions du projet Cochet. Ce réexamen 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 Seveso. De plus, concernant le CLIP(RT), devenu CLIC, on constate un changement profond de conception, même si l'instrument semble rester identique : là où Y. Cochet veut faire du CLIP(RT) une instance d'interpellation et 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 dispositif d'information comme le passage obligé du développement industriel.

Les deux ministres sont convaincus qu'il existe une nouvelle donne en matière de risques technologiques, selon laquelle on ne peut plus cacher ou réserver aux seuls experts la connaissance du risque, mais ils ont des idées très différentes de ce que signifie le mot « participer » et de la nature des droits qui doivent être octroyés dans le cadre du dispositif envisagé. 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. Elle propose donc un dispositif *top-down* dans lequel des responsables techniciens apportent de l'information à un ensemble choisi de représentants. Dans ce schéma, doter le CLIC de droits spécifiques (comme le recours à la contre-expertise) n'a pas de sens, pas plus que de le faire présider par une personnalité qualifiée. Dès lors, émerge une nouvelle rédaction de l'article CLIC, cohérente avec la volonté de la DPPR, très réticente à l'égard du recours à l'expertise dans le texte Cochet.

4. Le processus parlementaire

Le processus parlementaire débute avec le dépôt du projet de loi Bachelot au Sénat, le 3 janvier 2003. En matière d'information, le titre I sur les risques technologiques est amendé trois fois : un amendement porte sur l'article 1 qui concerne la réunion publique, deux autres concernent l'article 2 sur les CLIC. Ces amendements reflètent le travail des députés et sénateurs, ainsi que le rapport de force qui s'établit, au cours de la navette parlementaire, entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Le projet de loi Bachelot suscite en effet moins un clivage entre la majorité de droite et l'opposition de gauche, qu'une opposition entre les deux chambres.

Au Sénat, le débat sur l'information est immédiatement focalisé sur l'article 1 et la réunion publique obligatoire pour toute implantation ou extension d'établissement industriel dangereux. Les sénateurs de la majorité exigent la suppression pure et simple de l'article, quand l'opposition de gauche le soutient. En contrepoint, la création des CLIC fait l'objet d'une relative unanimité, surtout parce qu'elle apparaît comme un dispositif opposé à celui de la réunion publique. Fondamentalement, les sénateurs ne sont pas convaincus par la présentation de R. Bachelot selon laquelle l'information accroît l'acceptabilité du risque : ils craignent « *l'agitation* » et le « *débordement* » des populations hostiles au projet en discussion lors de la réunion publique. Le sénateur H. Revol (UMP) décrit par exemple les « *bandes de hooligans* » qui empêchent la tenue des réunions publiques. Cette prise de position est largement partagée par tous les orateurs de la majorité, qui appréhendent les débats passionnés, « *les mises en cause intentionnelles, les procès d'intention, les exploitations de tout ordre* » (P. Girod, UMP) : ils redoutent les situations où l'autorité des élus peut être mise en cause. A l'inverse, le CLIC, qui permet une discussion filtrée, entre représentants, donc entre gens raisonnables, leur semble être la solution à privilégier, car elle permet « *d'engager un dialogue, de dédramatiser les enjeux et d'apaiser les craintes qui peuvent être liées à la présence de ces industries* » (Y. Détraigne).

A l'Assemblée nationale, le débat emprunte des voies toutes différentes. Ainsi, le rétablissement de l'article 1, une proposition de la commission d'enquête parlementaire, 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 notamment 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 présentent comme une instance efficace en matière d'information.

Même amendé, le dispositif CLIC semble finalement bien loin des premiers débats sur l'information des populations nés après l'explosion, probablement parce que la majorité des idées et propositions d'alors ne suppose pas la création d'une structure mais s'attache surtout à rendre inventives et renouvelées les campagnes d'information existantes.

De la délocalisation des usines à risque au PPRT

1. La radicalité de la contestation des localisations industrielles

Au lendemain de la catastrophe d'AZF, le débat sur la cohabitation entre les usines et les zones urbaines apparaît d'emblée comme extrêmement polémique : il est question de « bombes » en ville. Par ailleurs le registre principal des prises de position publiques est celui de la dénonciation, les industriels, l'État et les élus locaux étant successivement désignés comme responsables des situations de promiscuité entre activité à risques et habitat. Par négligence ou laxisme, ils auraient laissé se développer la ville jusqu'aux portes des usines, les collectivités locales et les industriels ayant trop souvent privilégié leurs intérêts (développement économique, préservation des droits à construire, etc.), au détriment de la sécurité des populations. Toujours dans une tonalité critique, les associations de protection de l'environnement s'en prennent à l'opacité des décisions à l'origine des zones de protection, et aux « patates » cartographiques dessinées à la suite de négociations ou d'arrangements peu glorieux entre acteurs autorisés, peut-être « complices ». Le débat s'engage donc à partir d'interrogations sur l'avenir des sites à risques implantés en milieu urbain et des voix s'élèvent pour demander la délocalisation des sites industriels, voire l'installation des usines à la campagne. Certains élus de grandes villes promettent le déplacement à terme des zones industrielles situées aux portes de leurs villes et P. Douste-Blazy, maire de Toulouse, « promet d'aller s'enchaîner aux grilles si l'usine AZF devait redémarrer après cet incident » (*Libération*). Sur ce thème, l'annonce par le premier ministre, Lionel Jospin, de la création de plan de prévention des risques technologiques réduit sensiblement la polémique. Dans le même temps, elle cadre le problème selon une logique territoriale et locale, alors qu'il avait été beaucoup question du transport des matières dangereuses et des gares urbaines comme principaux sites à risques.

2. Des instances de débat pacificatrices

Dès le débat national, on peut observer les effets de ce déplacement du débat et même un renversement de perspective avec des propositions visant à renforcer le bâti des zones d'habitat concernées par la proximité des industries à risques. Comme sur la question de l'information, le rapport de Ph. Essig se présente avant tout comme un commentaire des annonces du Premier ministre et il confirme donc l'intérêt des PPRT, auxquels il conviendrait selon lui d'adjoindre un fonds d'intervention pour le financement de ses actions sur l'urbanisme, alimenté par les industriels, les collectivités locales et l'Etat partageant la charge financière. En revanche, pour les parlementaires réunis au sein de la commission d'enquête parlementaire, l'instauration des PPRT est considérée comme aléatoire eu égard aux difficultés prévisibles de leur mise en œuvre. La préférence de la commission va à un ajustement des dispositions existantes, notamment la généralisation des servitudes d'utilité publique prévues par le code de l'environnement. Ils souhaitent également la création d'un fonds de prévention alimenté par les exploitants et un renforcement de la réduction du risque à la source.

Sur ce sujet, les députés sont très proches de l'administration du ministère de l'environnement car leurs propositions recouvrent une prise de position publique du DPPR, Ph. Vesseron, au lendemain de la crise. Là encore, comme pour la création des CLIRT, le ministère de

l'environnement ne parvient pas à faire entendre son point de vue et le Premier ministre annonce la mise en place des PPRT.

3. Le projet Cochet

A la différence des CLIP(RT), pour lesquels les différentes parties prenantes pouvaient mobiliser l'expérience de dispositifs d'information similaires, notamment les CLIS déchets, les CLI nucléaires, voire les SPPPI, le PPRT apparaît comme un instrument nouveau, même s'il est d'utilisation courante dans le domaine des risques naturels. En conséquence, droit de préemption, de délaissement, d'expropriation paraissent pouvoir en faire partie, notamment parce que l'objectif fixé au dispositif est très ambitieux : modifier les conditions de la cohabitation à venir entre habitat et usine à risques et résorber les situations difficiles héritées du passé. Au ministère de l'environnement, Y. Cochet entend profiter de la mise en place des PPRT pour marquer sa différence politique. Il est notamment favorable à une prise en charge du risque par les industriels, selon le principe pollueur/payeur défendu par les écologistes. Ces prises de positions du ministère de l'environnement ont beaucoup de mal à convaincre en réunion interministérielle, où elles achoppent sur les mesures de financement. Personne en effet ne connaît alors le coût de l'introduction de tel ou tel droit dans la loi. Dès lors s'organise au ministère de l'industrie une opposition ferme contre un ministre et un ministère peu soutenus dans un gouvernement très soucieux des aspects économiques et sociaux. Au final, l'arbitrage de Matignon n'est pas favorable au ministre de l'environnement qui ne réussit pas à imposer son projet initial d'expropriation avec financement exclusif des industriels. Le texte déposé au Sénat le 13 février 2002 ne retient pas non plus le droit de délaissement, limitant ainsi les fonctionnalités du PPRT au seul droit de préemption. Dans le projet Cochet, le contenu du dispositif, pourtant si ouvert au départ, se réduit au bout du compte à la maîtrise de l'urbanisation future selon des principes finalement très peu différents de ce que prévoit déjà la loi du 22 juillet 1987 en la matière.

4. Le projet Bachelot

L'arrivée à la tête du ministère de l'écologie de R. Bachelot change la donne : la nouvelle équipe choisit de réintroduire des droits d'expropriation et de délaissement avec pour contrepartie un encadrement des conditions de leur mise en œuvre, notamment la définition d'une graduation dans l'application de ces mesures⁹. 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. 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. Cependant, cette volonté politique ne fait pas disparaître les contraintes financières auxquelles s'est heurté le prédécesseur de R. Bachelot. Le ministère bute en particulier sur la difficulté d'anticiper l'utilisation qui pourrait être faite des droits d'expropriation et de délaissement et est donc conduit, à nouveau, à raisonner avec des ordres de grandeur : entre 200 et 400 PPRT, entre 1000 et 10 000 communes concernées, avec pour les exploitations concernées des horizons de cessation d'activités qui vont de 2 à 20 ans... Les conseillers de R. Bachelot font alors preuve d'astuce en proposant 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

⁹ Dans le projet, les possibilités d'expropriation et de délaissement sont en effet explicitement référées à des intensités de risques : « *danger très grave* » pour l'expropriation, « *danger grave* » pour le délaissement.

les communes d'avoir accordé les permis de construire, lesquelles communes accusaient l'État, responsables selon elles de l'attribution des permis de construire avant 1982 et de l'écriture des documents d'urbanisme après, tandis que l'État renvoyait dos à dos les deux interlocuteurs en faisant valoir l'intérêt qu'il y a pour une entreprise à voir ses salariés habiter à proximité et l'intérêt des communes à voir s'installer des habitants sur leur territoire. Dans ce contexte, le financement tripartite apparaît comme l'expression de la solidarité des uns envers les autres ou comme un partage de la responsabilité. En outre, 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, en fonction des besoins et des situations locales. Sur cette base, le ministère de l'écologie emporte finalement les arbitrages interministériels.

5. Le PPRT au Parlement

À l'Assemblée comme au Sénat, la mise en place des PPRT rencontre une approbation unanime quant à ses principes, même si des parlementaires des deux chambres relèvent les limites de la proposition de financement par des conventions tripartites. 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 promesse d'une série de « mesures-balais » pour résoudre les problèmes qui subsisteraient à l'issue de la phase d'expérimentation laisse plus d'un parlementaire perplexe. On retrouve notamment une classique opposition droite/gauche quant à l'implication des industriels dans les mesures de financement. Les modifications introduites par la navette parlementaire concernent finalement la possibilité pour les collectivités locales d'avoir recours à un établissement public foncier¹⁰ pour le financement des mesures d'urbanisme et pour les industriels celle d'acquérir à prix coûtant les terrains libérés par l'utilisation des droits d'urbanisme introduits par la loi, à condition toutefois que leur usage n'aggrave pas l'exposition au risque. 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.

¹⁰ 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.

LA MISE EN REGLEMENT DES PPRT. PRODUCTION NORMATIVE ET REFORME DE LA PREVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS¹¹

Ce second rapport est consacré à l'écriture des textes réglementaires pour l'application du chapitre « *maîtrise de l'urbanisation* » de la loi du 30 juillet 2003. Sous ce registre spécifique, la loi Bachelot introduit en effet deux dispositions qui nécessitent une révision, au moins partielle, du cadre réglementaire de la prévention des risques industriels. La première concerne la méthodologie d'élaboration des études de dangers et la prise en compte de nouveaux critères pour procéder aux analyses de risques supports des actions de prévention¹². La seconde complète la palette des instruments de maîtrise des risques en instaurant les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Par la promotion qu'elle fait de ces deux mesures particulièrement novatrices, la loi peut s'envisager comme un moyen efficace de réformer la politique de prévention des risques industriels. Cependant, elle ne permet pas, seule, d'inscrire ces obligations dans la réalité des pratiques opérationnelles. Il faut pour cela une architecture complexe de textes réglementaires (décrets, arrêtés, circulaires, guides méthodologiques), précisant le mode d'emploi détaillé de ces nouveaux dispositifs ainsi que la marche à suivre pour les faire exister concrètement. Comprendre comment cette architecture a été pensée et construite, comment les principes généraux énoncés par la loi ont été progressivement traduits en un ensemble de principes secondaires, d'instructions et de méthodes permettant de guider l'action des acteurs de la mise en œuvre, et comment ces nouvelles dispositions réglementaires s'intègrent finalement dans le cadre des pratiques et des règles existantes, a donc tout naturellement constitué le fil directeur de notre enquête.

L'hypothèse retenue ici consiste à dire que si la loi du 30 juillet 2003 fixe les grandes orientations de la réforme engagée au lendemain de la catastrophe d'AZF, celle-ci ne trouve de véritable contenu qu'au moment de l'élaboration de la réglementation correspondante. Dans cette optique, l'analyse de cette opération de « mise en règlement », qui s'intercale entre la promulgation de la loi et son application concrète sous la forme d'un nouveau programme d'action publique, ouvre sur plusieurs niveaux de questionnement.

- On peut tout d'abord s'interroger sur les modalités pratiques de cette production normative : comment s'organise concrètement le travail d'écriture réglementaire ? quels sont les acteurs impliqués ? comment se distribuent les rôles de chacun ? en fonction de quels enjeux ? quelles sont, en dehors des indications fournies par la loi, les ressources que ces « acteurs réformateurs » mobilisent pour mettre en forme ce nouveau programme d'action publique, dans ses dimensions juridiques comme dans ses dimensions plus techniques ?
- Il importe également de faire le lien entre les aspects pratiques et organisationnels de cette « mise en règlement » et le contenu des productions qui en découlent : quelles sont les références qui président à la définition réglementaire de ces nouveaux dispositifs ? d'où viennent-elles ? à quels types de problème les acteurs en charge de ce travail sont-ils confrontés ? comment les solutionnent-ils ? les chemins suivis pour mener à bien cette réforme ouvrent-ils sur des horizons de réflexion inédits, incitant par exemple les « acteurs réformateurs » à penser la question des risques industriels dans des termes

¹¹ Enquête et rapport réalisés par Emmanuel Martinais.

¹² L'article 4 de la loi impose que ces analyses, réalisées sous la responsabilité des industriels, étudient les scénarios d'accidents selon leur probabilité, leur gravité et leur cinétique et proposent des actions de réductions des risques proportionnées à ces trois critères.

nouveaux ? Assiste-t-on, dans ces conditions, à l'émergence de nouvelles doctrines en matière de prévention ?

- Se pose enfin la question des implications pratiques de cette production normative : en quoi l'intégration réglementaire des nouvelles méthodes d'évaluation des risques et des PPRT est-elle porteuse de changements ? A-t-elle des conséquences sur le sens général de la politique de prévention des risques industriels, ses finalités, le rôle de ses acteurs ? Voit-elle l'émergence de nouvelles catégories d'action publique susceptibles de modifier les fondements du gouvernement des risques industriels ?

Cette recherche entend donc restituer la genèse du cadre réglementaire institué par la loi Bachelot, en étudiant les acteurs sociaux qui l'ont promu, la manière dont ils se sont organisés, et en examinant avec attention les difficultés qu'ils ont rencontrées, leurs disputes et les choix qu'ils ont faits aux différentes étapes du processus. Elle montre en particulier que la « mise en règlement » ne s'exécute pas linéairement ni mécaniquement : elle passe plutôt par des séries d'épreuves, de reformulations, de stabilisations provisoires, de succès et d'échecs. Là encore, les acteurs réformateurs tâtonnent, « apprennent en marchant », explorent plusieurs voies de développement en même temps, testent des idées, rebrousse parfois chemin pour corriger des erreurs – quitte, le cas échéant à réviser les objectifs de la réforme. De ce point de vue, on peut dire que le contenu et la forme de la nouvelle architecture réglementaire ne sont pas donnés a priori. Au contraire, ils ont tendance à ne se révéler que très progressivement, en fonction des opportunités et des contraintes qui ne cessent de surgir tout au long du parcours.

De la mise en règlement du PPRT à la réforme de la prévention des risques industriels

Pour les fonctionnaires de la DPPR, la mise en règlement de la loi Bachelot se présente d'emblée comme une activité de production normative inhabituelle, qui diffère des situations plus classiques dont ils ont l'expérience. A l'automne 2003, la révision du cadre réglementaire à laquelle ils doivent procéder comporte en particulier nombre de défis, auxquels ils ne sont pas préparés et pour lesquels ils ne sont pas suffisamment armés, faute d'avoir pu les anticiper suffisamment longtemps à l'avance¹³. Cela concerne par exemple la promotion d'une approche probabiliste des risques industriels, dans un contexte caractérisé par la prééminence, depuis plus de vingt ans, des analyses déterministes. Avec l'avènement des PPRT, il s'agit également de repenser l'articulation entre l'évaluation de ces mêmes risques et les actions de prévention qui s'étoffent par ailleurs de nouvelles possibilités (expropriation, délaissement, préemption, protection du bâti existant), tout en créant les conditions d'une participation plus large aux processus de décision.

L'ampleur de la tâche, rapportée aux moyens et aux ressources dont dispose la DPPR, conduit dans un premier temps le ministère de l'écologie à s'allier l'expertise et les capacités de travail d'un certain nombre de partenaires institutionnels : la DGUHC et le CERTU du ministère de l'équipement pour leurs connaissances en matière d'urbanisme, l'INERIS pour sa maîtrise des techniques savantes de l'analyse des risques, ainsi que quelques DRIRE et DDE pour leur expérience pratique des conditions de mise en œuvre de la réglementation au niveau local. La délégation du travail d'écriture à ce collectif d'acteurs, réuni en « comité de pilotage », permet à la fois d'ordonner toutes les compétences nécessaires à la réalisation de la réforme et de répartir équitablement le travail de conception des directives méthodologiques qui devront, au bout du compte, s'agréger dans la nouvelle réglementation. La démarche reste

¹³ Rappelons que le ministère de l'écologie n'est pas à l'origine des principales dispositions promues par la loi, qui ont été introduites contre son gré (méthodologie des études de dangers) ou sans tenir compte des difficultés prévisibles auxquelles il serait inévitablement confronté pour les mettre en œuvre (PPRT).

cependant très contrainte et soumise à de nombreuses incertitudes, compte tenu des échéances fixées par la loi¹⁴, de la nouveauté de certains sujets, des conflits qui ponctuent l'activité du comité de pilotage, mais également des attentes suscitées par la promotion des analyses probabilistes et des PPRT, sans parler des enjeux (financiers notamment) associés à la définition de ces dispositifs.

C'est justement pour faciliter le degré de réalisation de la réforme par un affaiblissement de ces diverses contraintes, que le ministère de l'écologie recourt, dans un second temps (printemps 2004), à un certain nombre d'expérimentations locales (huit au total), conçues comme une série de tests « grandeur nature » des outils et méthodes en cours de conception. L'idée est de minimiser les réactions d'opposition, en présentant la réforme comme une action fondée sur la libre participation des acteurs sur lesquels portent ces transformations et comme une action réversible, devant faire l'objet d'une évaluation continue en situation d'usage « réel » et donc, susceptible d'être remise en cause à tout moment. Cette démarche expérimentale, qui mobilise localement tous les acteurs potentiellement concernés (préfectures, administrations déconcentrées, industriels, élus locaux, associations), présente de plus l'avantage de réduire les incertitudes relatives à l'applicabilité des dispositions en offrant aux futurs assujettis des possibilités de contrôle sur le travail des concepteurs. Cela concerne tout particulièrement les industriels qui travaillent dans le même temps à redéfinir leurs propres méthodes d'analyse des risques par la conception d'un nouveau standard d'étude de dangers, et dont l'intérêt principal est de veiller à ce que ce travail ne soit pas remis en cause par les projets potentiellement concurrents de l'administration¹⁵. Mais cela concerne également les services de l'Etat (DRIRE notamment) pour qui la position d'expérimentateur permet d'être en prise directe avec la réforme, d'être tenu informés des projets de la DPPR, d'en mesurer les implications directes sur leur activité professionnelle et en retour, de peser de façon opportuniste sur le travail de conception des directives méthodologiques.

Pilotée par le haut, testée par le bas et donnant lieu à de multiples échanges entre ces deux niveaux (par le biais de consultations régulières), la réforme s'apparente au développement d'une action collective au travers de multiples réseaux institutionnels et professionnels, dans le but de favoriser, par des jeux de collaboration et de concurrence, la production de significations partagées et d'accords sur les différentes composantes du programme à définir (catégories juridiques, savoirs d'appuis, outils techniques et méthodologies spécifiques). De ce point de vue, elle constitue un puissant dispositif d'exploration et d'apprentissage collectif, qui permet de mettre en discussion les problèmes posés par la définition réglementaire des principes législatifs, et dans le même temps, de découvrir des connexions avec d'autres problèmes pour élargir l'éventail des options envisageables et des solutions possibles. La mise en règlement fait donc inévitablement surgir des épreuves inattendues, crée de nouvelles contraintes ou des opportunités qui produisent des effets imprévus. La question de la probabilité illustre bien cette idée. Les débats sur le sujet montrent en effet que si le problème se situe dans un premier temps sur un registre strictement méthodologique, les expérimentations contribuent dans un deuxième temps à mettre en lumière ses implications

¹⁴ Cinq ans pour faire les 400 PPRT programmés sur l'ensemble du territoire national.

¹⁵ Sur ce point, notre rapport montre que la mise en forme de la réglementation nationale emprunte finalement la voie de la conciliation entre les intérêts des grands groupes industriels (TOTAL notamment) et la recherche de garanties par l'administration, concernant l'applicabilité des textes autant que leur capacité à renforcer la sécurité des installations concernées. Dans ce cas de figure, l'écriture du règlement procède d'un travail contraint de mise en cohérence des directives nationales avec les règles et les principes sur lesquels s'appuient les politiques de sécurité internes aux grands groupes industriels, révélant ainsi l'influence qu'exerce la profession sur la production normative et les marges de manœuvre, parfois limitées, dont disposent les fonctionnaires de la DPPR pour encadrer les pratiques des exploitants en matière de prévention des risques industriels.

politiques, qui se déclinent en termes de hiérarchisation des actions de prévention, d'acceptabilité sociale du risque et de responsabilité des acteurs engagés dans la décision publique. Cette redéfinition du problème, à laquelle participe la plupart des groupes engagés, est alors l'occasion d'ouvrir un autre front de réforme, visant à l'élaboration d'une règle nationale décrivant les conditions d'acceptabilité des risques engendrés par le fonctionnement des installations industrielles au regard de leur environnement. La révision du cadre réglementaire, qui se limitait jusque-là à l'évaluation des risques (études de dangers) et à la maîtrise de l'urbanisation (PPRT), s'étend ainsi aux procédures de contrôle et d'autorisation des établissements industriels, pour couvrir au bout du compte toute la chaîne des interventions en matière de prévention. L'exemple de la probabilité et la façon dont ce problème a contribué à l'émergence de la réglementation MMR¹⁶ explique plus largement comment, en moins de deux ans, on est passé d'une réforme partielle, focalisée sur l'écriture des textes d'application de deux nouvelles dispositions législatives, à la réforme de la politique de prévention des risques industriels dans sa globalité. Cet exemple permet également d'entrevoir que le travail d'écriture réglementaire ne se présente pas comme la matérialisation d'une idée initiale (celle du législateur en l'occurrence) selon des objectifs définis une fois pour toute, mais répond davantage à une dynamique chaotique de mise en convergence de logiques concurrentes, d'adaptation à des contraintes variables et d'arbitrages entre des voies de développement très différentes.

La réforme comme dynamique chaotique : l'exemple de l'« aléa technologique »

Sur le versant PPRT, le travail de conception et d'écriture réglementaire suit dans un premier temps les voies classiques de la redéfinition des politiques publiques, c'est-à-dire celles de la réappropriation et de la transformation de dispositifs ou de méthodes qui existent déjà, dans le domaine concerné ou dans des domaines voisins. Souvent observé, ce mécanisme fait que tout nouveau projet résulte non pas d'une création *ex ante*, mais d'opérations de recyclage et de transcodage de programmes, de catégories d'analyse et de méthodes qui lui préexistent¹⁷. La mise en règlement du PPRT n'échappe pas à cette logique de reconversion et d'adaptation du « déjà-là » de l'action publique et de ses objets, puisque ses premiers développements méthodologiques s'inspirent largement des plans de prévention des risques naturels (PPRN). Bien que des différences fondamentales existent entre les deux domaines d'action publique, c'est pourtant ce modèle qui s'impose au comité de pilotage pour penser le PPRT et son mode d'emploi. Cela se traduit notamment par l'importation des notions d'« aléa » et de « vulnérabilité » en tant que support des méthodes d'évaluation des risques sur lesquels le PPRT est supposé agir. Le cadre méthodologique des risques naturels est ainsi directement transposé au domaine des risques industriels, sans même que la question de leur compatibilité ne soit explicitement posée ou examinée. Cela va tout simplement de soi pour la majorité des membres du comité de pilotage, dont une partie est, il est vrai, assez familière de ce mode binaire de représentation des risques¹⁸. Le recyclage du décret PPRN de 1995 pour la mise en forme du décret PPRT renforce d'ailleurs l'évidence de cette transposition.

L'importation de ce cadre d'analyse présente néanmoins quelques difficultés. L'aléa, dans sa version « technologique », pose en particulier nombre de questions au comité de pilotage qui

¹⁶ MMR signifie mesures de maîtrise des risques.

¹⁷ Sur cette question, voir notamment : Lascoumes P., *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

¹⁸ On pense en particulier aux représentants du ministère de l'équipement, de la DGUHC et du CERTU, qui, contrairement aux ingénieurs de la DPPR et de l'INERIS, ont l'expérience des PPRN et des méthodologies correspondantes.

est chargé d'en préciser les modalités opératoires : des questions de définition, dans un domaine déjà fortement encombré de notions aux contours plus ou moins précis (accident potentiel, scénario d'accident, effets d'accident, phénomènes dangereux, danger, risque, etc.) ; des questions pratiques (comment lui attribuer une valeur pour le représenter graphiquement, sous forme de zonages et de secteurs ?) ; et enfin, des questions méthodologiques dans la mesure où la loi crée un lien explicite entre les mesures préventives du PPRT et les critères de probabilité, gravité et cinétique sur lesquels repose désormais l'évaluation des risques.

Cette façon de poser le problème conduit tout naturellement le comité de pilotage à imaginer dans un premier temps une méthode globale permettant d'affecter une valeur de probabilité, de gravité et de cinétique à chaque scénario d'accidents, puis de sélectionner sur cette base ceux qui justifient la création d'un PPRT et enfin, de quantifier leurs conséquences prévisibles sur l'environnement pour le dimensionnement des mesures de prévention¹⁹. Du point de vue de ses concepteurs, cette méthode cumule plusieurs avantages : elle assure une certaine continuité avec les habitudes de travail et les façons bien particulières d'envisager le risque dans ce domaine d'action publique (c'est-à-dire comme un accident industriel impactant par ses effets un espace urbanisé) ; elle permet dans le même temps de constituer l'aléa technologique comme la principale unité de mesure du PPRT (au même titre que son homologue pour les PPRN) ; et enfin, elle respecte les termes de la loi qui associent la délimitation des zones et secteurs du plan à des niveaux de dangers, définis sur la base des critères de probabilité, gravité et cinétique.

Cette première méthode, présentée aux expérimentateurs courant 2004, va pourtant se révéler difficile d'application. Sa mise en œuvre dans les différents contextes locaux bute en effet sur deux obstacles majeurs. Le premier est lié à un biais méthodologique de l'outil probabilité qui, contre toute attente, produit des résultats très semblables pour une grande majorité de scénarios, rendant du même coup impossible leur sélection pour le calcul des aléas. Le second renvoie au principe même de la méthode proposée qui agrège, dans une même opération, l'évaluation des risques d'une part (fabrication des valeurs de probabilité, gravité et cinétique des scénarios d'accident), la définition des mesures du PPRT d'autre part (sélection des scénarios pour la caractérisation des aléas et la délimitation des zonages). Le problème est que cette orientation méthodologique, bien que logique sur un plan théorique, se révèle en pratique totalement inopérante dans la mesure où la production de données brutes sur les risques et leur exploitation dans le cadre d'une démarche préventive sont deux opérations qui relèvent nécessairement de deux procédures distinctes, l'étude de dangers pour la première, l'autorisation administrative ou la maîtrise de l'urbanisation pour la seconde. Dans cette optique, l'élaboration d'un PPRT ne peut en aucun cas conduire à négocier des valeurs de probabilité, de gravité et de cinétique : celles-ci sont obligatoirement définies en amont, dans le cadre de la procédure d'étude de dangers, par l'industriel concerné, sous le contrôle des services de l'Etat.

Le rétablissement de cette frontière intangible que le comité de pilotage, dans son élan réformateur, avait perdu de vue, remet finalement en cause la validité de la méthode et impose, dans ces conditions, de revenir au point de départ pour envisager de nouveaux développements. Mais si l'épreuve des expérimentations ferme définitivement certaines possibilités, elle ouvre dans le même temps de nouveaux horizons de réflexion et de compréhension des problèmes. En particulier, la déconnexion qui s'opère à ce moment-là entre l'analyse des risques et le PPRT invite à penser l'aléa différemment pour l'envisager, non plus comme une unité de mesure des effets produits par les accidents industriels, mais

¹⁹ Dans ce schéma, l'aléa est fort là où l'accident cause beaucoup de morts, moyen lorsqu'il provoque des atteintes irréversibles et faible en cas d'atteintes réversibles.

comme la description d'un état particulier de l'environnement exposé à ces effets accidentels. L'idée consiste en particulier à renverser la perspective et à considérer le risque depuis le territoire. Dans cette optique, la chance qu'un ou plusieurs accidents atteignent l'environnement urbanisé d'une installation donnée n'est pas une information primordiale. Ce qui compte surtout dans une logique préventive, c'est de connaître les différents niveaux d'exposition de cet environnement à ces accidents, c'est-à-dire la chance qu'un point donné de l'espace soit affecté par un ou plusieurs accidents avec un même niveau d'effets²⁰.

Cette reformulation du problème, qui conduit le comité de pilotage à sortir du cadre classique de « l'usine qui menace le territoire » pour appréhender le risque sous l'angle du « territoire menacé par l'usine », relance le processus de conception du PPRT sur de nouvelles bases. Après quelques mois de travail, une deuxième méthode est finalement proposée (courant 2005), qui stabilise l'aléa technologique sous la forme d'un zonage gradué en sept niveaux, combinant des valeurs d'intensité (mesures des effets des accidents industriels) et de probabilité (fréquence d'occurrence de ces accidents)²¹. La méthode fournit dans le même temps des indications précises pour associer à chacun de ces niveaux les « bonnes » mesures préventives qui, selon le degré de vulnérabilité de l'environnement concerné, peuvent se décliner sur plusieurs registres : sur le mode de la « réduction des risques à la source » (en modifiant les caractéristiques fonctionnelles de l'installation), sur le mode de la « réduction des risques à la cible » (en agissant sur l'environnement urbain), ou sur les deux à la fois. Ainsi redéfinis, les principes d'élaboration du PPRT requièrent cependant des connaissances qui ne se limitent plus, comme avant, aux seules informations fournies par les études de dangers, même si celles-ci restent indispensables pour caractériser les aléas. Dans le schéma proposé par les concepteurs, d'autres types de données participent de l'évaluation des risques et des choix en matière de prévention : la structure du foncier, la nature et la qualité du bâti, la localisation des équipements, les peuplements, les usages, les politiques locales d'aménagement et de développement, ou bien encore, les enjeux socio-économiques du territoire. Il en découle un changement significatif par rapport à la situation antérieure : en effet, l'intégration de ces données « territoriales » implique *de facto* un élargissement possible du champ de l'expertise légitime, jusqu'alors tenu par les industriels et les services de l'Etat. En particulier, l'option méthodologique qui consiste à mettre en regard les informations relatives au fonctionnement industriel (traduites en termes d'aléas) avec les caractéristiques de l'espace urbain pour définir les actions de prévention, constitue une opportunité importante pour certains acteurs (les collectivités locales notamment) d'accéder à des espaces de décisions qui leur étaient jusqu'alors fermés.

Au final, la genèse de l'aléa technologique comme nouvelle catégorie normative, sur laquelle s'articulent tous les éléments méthodologiques du PPRT, montre bien comment l'activité de mise en règlement tend à réorienter les catégories de pensée, de jugement et d'action, et à déplacer progressivement les enjeux de la prévention des risques industriels dans des directions que les acteurs réformateurs découvrent en cours de route. Elle montre également comment la conception technique et méthodologique du dispositif PPRT remet en jeu un

²⁰ Dans ce nouveau schéma, qui rompt avec les modes de représentation classiques des risques industriels, la situation à risque est envisagée du point de vue d'un observateur situé en un point de l'espace, en fonction des effets qu'il subit, du nombre de scénarios qui l'impacte dans cette position et de la probabilité qu'il a d'être atteint par ces accidents. Un observateur proche de l'installation a donc plus de chance d'être potentiellement concerné par un plus grand nombre de scénarios aux effets plus forts qu'un autre observateur situé à bonne distance. Celui-ci sera en effet potentiellement affecté par un moins grand nombre de scénarios, qui plus est avec des effets moindres. La probabilité qu'il soit touché gravement par un accident sera donc elle aussi beaucoup plus faible.

²¹ Pour plus de détails sur ce processus, nous renvoyons à la lecture du rapport (chapitre 8).

certain nombre de principes établis et comment elle prescrit des conduites particulières qui vont à l'encontre des pratiques instituées. Cela concerne plus particulièrement, on vient de le voir à propos de la méthode finalement adoptée par le ministère de l'écologie, la répartition des rôles et des pouvoirs entre les acteurs spécialistes des questions industrielles (les exploitants et les DRIRE) et ceux dont les ressources et les compétences se situent plutôt du côté de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de la défense des intérêts des populations riveraines (les DDE, les collectivités locales et les associations).

La réforme comme exercice de conciliation de logiques divergentes : l'exemple de la procédure d'élaboration du PPRT

Bien que les aspects méthodologiques du PPRT encouragent la participation des acteurs de l'aménagement et des représentants des populations locales, les conditions de leur intégration dans la procédure formelle d'élaboration du plan font débat. Les discussions portent notamment sur la formalisation juridique des principes d'association et de concertation imposés par la loi et sur l'opportunité d'identifier, dans cette procédure, un temps dédié à la définition collective des orientations stratégiques du plan (la *stratégie du PPRT*). Sur ces différents points, la question qui divise le comité de pilotage concerne principalement le rôle des acteurs non-techniciens dans une procédure qui, bien qu'articulant différents registres participatifs, reste malgré tout fondée sur une conception objectiviste du risque (par le biais de la définition des aléas notamment) : jusqu'où le PPRT doit-il rester l'instrument des techniciens et spécialistes de la prévention des risques industriels ? à partir de quel stade d'élaboration peut-il faire intervenir des considérations plus politiques, en lien avec les contextes d'application ?

Sur ce plan, deux lignes s'opposent parmi les membres du comité de pilotage et les expérimentateurs. La première, défendue par les représentants du ministère de l'écologie, se réfère à un modèle techniciste d'élaboration des décisions légitimes, reposant sur une distinction explicite entre les connaissances et les normes techniques d'un côté, les valeurs et les intérêts politiques de l'autre. Conformément aux pratiques instituées depuis près de vingt ans dans le domaine de la prévention des risques industriels, ce schéma vise à bien séparer la production d'un savoir considéré comme objectif, c'est-à-dire relevant des seuls techniciens (l'évaluation des risques), de son exploitation dans le cadre d'une démarche négociée avec les autres acteurs concernés (la définition des mesures préventives). La seconde approche, promue par les représentants du ministère de l'équipement, s'appuie sur une expérience toute différente de l'action publique concertée, se référant à l'aménagement ou au domaine des risques naturels²². Plus pragmatique, elle ne cherche pas à séparer l'activité d'expertise de la fonction politique du PPRT, mais tente plutôt d'organiser un processus itératif entre la production de connaissance sur les risques et la prise de décision. Dans cette perspective, l'utilité des savoirs experts dépend moins de leur pouvoir normatif que de leur possible appropriation par l'ensemble des acteurs non-techniciens comme des références pour l'action. L'objectif recherché est d'adapter les modes d'action technico-administratifs classiques²³ à des situations dans lesquelles les décisions sont le plus souvent controversées, par le recours notamment aux activités de concertation et d'association, afin de renforcer la légitimité, et donc l'acceptabilité, des solutions retenues.

²² Cf. Bayet C., « Comment mettre le risque en cartes ? L'évolution de l'articulation entre science et politique dans la cartographie des risques naturels », *Politix*, vol. 13, n° 50, 2000, p. 129-150.

²³ Caractérisés par le monopole de l'expertise technique et la référence à un intérêt général transcendant. Cf. Thoenig J.-C., *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987.

Pour les acteurs réformateurs, le problème est donc de savoir comment articuler ces deux modèles inspirés de deux domaines d'action publique relativement étrangers l'un à l'autre, mais que les PPRT rapprochent, sachant que chacun d'eux dispose de ses partisans et de ses détracteurs, et que les expérimentations ont révélé leurs avantages et inconvénients respectifs²⁴. Une première solution est apportée par le choix qui est fait de limiter l'emprise du principe d'association sur la partie amont de la démarche d'élaboration du PPRT. Dans cette première séquence, dédiée aux études techniques, l'implication des parties associées intervient en effet progressivement, à partir de la mise en forme des enjeux et des études destinées à préparer la phase de *stratégie*. Dans ce cadre, le travail d'évaluation des études de dangers, de définition du périmètre d'étude et de caractérisation des aléas reste sous l'autorité exclusive des services de l'Etat, conformément aux attentes de la DPPR, des services d'inspection et des industriels. Ce travail préalable n'implique donc pas formellement les parties associées. Il peut néanmoins faire l'objet d'une (pré)concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes intéressées. Ce premier découpage reprend donc le schéma habituel des procédures de prévention des risques industriels, selon lequel la technique et la politique sont censées opérer de façon autonome et disjointe : les services instructeurs interviennent en amont pour dire le risque, en toute objectivité, tandis que les choix engageant les valeurs et intérêts des groupes sociaux concernés sont renvoyés à une étape ultérieure.

Délibérément défini comme un objet technique jusqu'à la mise en forme des aléas, le PPRT prend cependant une dimension plus politique dès lors que l'analyse se déplace vers le territoire, le recensement des données de l'environnement urbain et la production d'informations spécifiques sur les espaces habités concernés par les aléas. A ce stade de la démarche d'élaboration, l'association est non seulement permise mais souhaitée : l'occasion doit ainsi être donnée aux parties associées de faire état de leur connaissance pratique du territoire, de faire valoir leurs intérêts, leurs attentes et préoccupations, en vue de la phase de *stratégie* du PPRT qui doit justement conduire à la prise en compte de tous ces aspects non strictement techniques qui participent néanmoins de la prévention des risques industriels.

Cette « politisation » de l'objet atteint d'ailleurs une sorte de maximum avec cette phase de *stratégie*, conçue comme une transition entre la séquence d'étude technique et la séquence d'élaboration plus administrative du projet, au cours de laquelle les grandes options du PPRT doivent être discutées, définies et approuvées collectivement. La *stratégie* apparaît alors comme un moyen terme qui permet d'articuler les deux approches promues par chacun des deux ministères. C'est également une façon de tenir compte de la complexité des situations auxquelles les acteurs du PPRT doivent faire face et au bout du compte, de l'impossibilité d'encadrer la totalité des choix qui doivent être effectués dans le cadre d'une démarche d'élaboration nécessairement localisée et contextualisée. Il s'agit en quelque sorte de constituer une « scène locale de risque²⁵ », regroupant un ensemble d'interlocuteurs bien identifiés et dûment sélectionnés, afin de faire émerger et d'organiser les arguments proprement politiques pour mieux les agencer et les articuler aux critères de jugement techniques. La stratégie du PPRT procède ainsi d'un mécanisme de représentation politique et sociale, qui assure la mise en public des procédures d'évaluation des risques, autorise la confrontation des non-spécialistes et des techniciens, favorise les échanges pour l'énonciation

²⁴ Si l'ouverture des expérimentations à l'ensemble des parties prenantes a suscité de fortes résistances du côté des services d'inspection et des industriels, elle a dans le même temps montré l'intérêt, dans le cadre d'une démarche potentiellement conflictuelle, d'intégrer très en amont les attentes et les enjeux locaux.

²⁵ Cf. 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.

et la mobilisation d'arguments hétérogènes qui pourront utilement s'agréger dans un projet de zonage censé ajuster des objectifs de sécurité, des options d'aménagement local et des perspectives de développement industriel.

Mais s'il revient effectivement aux acteurs locaux de mettre à profit ce moment de discussion et de débat pour définir un projet de territoire et produire des accords sur le contenu du PPRT (ce qu'il permettra et ne permettra pas de faire), la phase de *stratégie* reste néanmoins, comme toute la procédure, sous le contrôle des services instructeurs qui doivent veiller à ce que les choix restent conformes à la réglementation et à la « réalité » des risques définis lors de la séquence d'étude technique.

Au final, la procédure articule deux séquences principales (étude technique puis mise en forme administrative du projet de plan) à la phase de *stratégie*, qui est définitivement pensée comme le cœur de la démarche d'élaboration, c'est-à-dire le moment où se joue le PPRT. Par rapport aux procédures type de prévention des risques industriels, cette démarche marque donc une évolution importante dans la mesure où elle promeut une conception différente de la validité des énoncés techniques. Dans le dispositif PPRT imaginé au cours de cette opération de mise en règlement, les évaluations du risque tiennent moins leur autorité et leur utilité d'une valeur de vérité garantie par les spécialistes, que de leur capacité à être comprises et reprises par les acteurs concernés pour répondre aux besoins du débat politique. Quelques aménagements supplémentaires confortent d'ailleurs cette volonté de coller encore davantage à ce modèle pragmatique : l'organisation d'une réunion d'information préalable du CLIC après réception par la DRIRE des études de dangers supports du plan et avant le lancement des études techniques, la définition du périmètre d'étude après la sélection des phénomènes dangereux pertinents (par application du filtre à la probabilité), la hiérarchie établie entre le travail de caractérisation des aléas et celui portant sur les enjeux et enfin l'identification d'une étape très importante consacrée à la finalisation de la séquence d'études (investigations complémentaires, préparation des bilans coûts/avantages, mise en forme de diverses options pour la réduction des risques, cadrage de la phase de *stratégie*). Parmi les corrections significatives apportées à la démarche PPRT au terme du processus d'écriture du guide, on note également le déplacement de la prescription du plan par le préfet, qui intervient dorénavant une fois le périmètre d'étude défini par la DRIRE, c'est-à-dire au moment où doit commencer le travail de caractérisation des aléas.

Le PPRT dans sa version définitive

Au moment où les textes sont publiés, à l'automne 2005 (décembre pour le guide), on peut finalement dire que l'objet PPRT se présente sous une forme totalement inattendue par rapport à ce qui avait été projeté au cours de la première phase de conception, courant 2004. L'édifice partiellement écroulé après l'épreuve des expérimentations a bien été remonté, mais selon des plans qui ont été totalement redessinés. Une nouvelle forme est en effet esquissée début 2005, qui doit notamment tenir compte du retour d'expérience des sites pilotes d'une part, de l'émergence des critères d'acceptabilité et des mesures particulières de maîtrise des risques qui y sont associées d'autre part. Le PPRT est alors conçu comme un dispositif qui vient en appui de la réglementation MMR, mais qui ne doit à aucun prix s'y substituer : la priorité de la politique de prévention des risques industriels reste en effet la réduction des risques à la source, c'est-à-dire le renforcement des dispositifs de sécurité sur les installations industrielles.

C'est sur ces bases en grande partie renouvelées que l'objet PPRT est progressivement reconstruit, c'est-à-dire doté des principes, outils et méthodes permettant de sélectionner un ensemble de phénomènes dangereux, puis de transformer les données relatives à ces événements (intensités, probabilité, cinétique) en un zonage réglementaire brut qui, avec les

investigations complémentaires qu'il motive, constitue la matière de ce qui est discuté et débattu en phase de *stratégie*. Ainsi remodelé, le PPRT est un instrument qui crée les conditions d'une implication plus forte d'un certain nombre d'acteurs (élus locaux, associations, habitants, etc.), par l'existence de cette phase de *stratégie* tout d'abord, par la concertation dont il doit faire l'objet ensuite, et enfin, par la mise en place d'une procédure autorisant l'accès d'un certain nombre de personnes et d'organismes associés (exploitants, collectivités locales et CLIC) à la décision. Mais cette dimension participative du PPRT, pourtant bien réelle dans les plans dessinés par ses concepteurs, ne doit pas masquer le fait que l'objet reste malgré tout très technique et que de ce point de vue, il garantit aux futurs services instructeurs une maîtrise certaine de la procédure d'élaboration et des choix qui devront être effectués localement. Et ce d'autant plus que dans le temps de la mise en œuvre, de nombreux obstacles sont susceptibles d'atténuer l'appropriation territoriale du dispositif souhaitée par les concepteurs : la question des coûts associés aux mesures foncières qui risque d'établir une hiérarchie entre les acteurs contribuant au financement et les autres, l'introduction de contraintes fortes en termes de temps et de moyens pour les administrations chargées d'exécuter cette politique, les résistances des industriels qui se montrent en général peu favorables à l'ouverture d'espaces de discussion relatifs à leurs propres activités, l'exposition à des dynamiques locales incontrôlables pour les élus dans un processus mobilisant ses acteurs au-delà des frontières habituelles, sans parler du fait que pour beaucoup, chez les responsables administratifs et politiques, la conception objectiviste du risque reste un horizon indépassable.

OUVRIER LA CONCERTATION SUR LES RISQUES INDUSTRIELS. UNE ETUDE DE CAS : LA CONSTITUTION DU CLIC DE FEYZIN (69)

Ce troisième rapport porte sur la mise en œuvre du programme CLIC et Rhône-Alpes et, dans ce cadre, sur la constitution du premier CLIC du couloir de la chimie lyonnais, celui de la raffinerie Total et du site Rhône-Gaz, à Feyzin.

Les enjeux d'une participation élargie : les « acteurs traditionnels » de la prévention des risques industriels aux prises avec la création des CLIC

Pour commencer, nous avons considéré que l'analyse de la mise en œuvre pratique des CLIC dans la vallée de la chimie ne pouvait faire l'économie d'une étude plus large, concernant l'ensemble des dispositifs de concertation existants au sein de l'agglomération lyonnaise sur les risques industriels. En effet, d'autres instances préexistaient à la loi du 30 juillet 2003 et continuent toujours de fonctionner, aux côtés des CLIC.

1. Etat des lieux des dispositifs existants

La commission « risques » du SPIRAL (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions et des Risques Industriels de l'Agglomération Lyonnaise) est certainement l'instance la plus reconnue en matière de concertation autour des risques industriels dans l'agglomération lyonnaise. Ce SPPPI a été créé dans un contexte pour le moins conflictuel entre les élus, les services de l'Etat et les industriels concernant la mise en œuvre de la loi de juillet 1987 qui pour la première fois obligeait à prendre en compte les risques technologiques dans les documents d'urbanisme²⁶. Depuis sa création, il s'est fixé deux objectifs principaux. D'une part, il organise et coordonne toutes les actions d'information en matière de risques industriels. D'autre part, il encourage la concertation entre les principaux acteurs de la prévention des risques industriels pour « *préserver les atouts liés à la présence de l'industrie, tout en réduisant les contraintes liées à cette cohabitation ville-usines* »²⁷.

L'instance fonctionne comme une assemblée collégiale, composée de groupes pluralistes de représentants désignés, porte-paroles des principaux intérêts locaux concernés. Il est structuré par quatre collèges : Etat, industriels, collectivités locales, associations et personnalités qualifiées. Dès son origine, le SPIRAL s'est ainsi distingué d'autres SPPPI en refusant d'offrir une représentation aux salariés et aux organisations syndicales des entreprises implantées sur l'agglomération lyonnaise. Le SPPPI de l'agglomération lyonnaise se distingue également par l'absence de locaux spécifiquement dédiés à cette instance et de véritable budget propre pour fonctionner. C'est un ancien inspecteur des installations classées, fonctionnaire de la division environnement de la DRIRE Rhône-Alpes, qui assure de son bureau le secrétariat et la coordination des activités du SPIRAL .

Le suivi des modalités de fonctionnement de cette instance invite par ailleurs à formuler plusieurs constats sur la manière dont la concertation autour des risques industriels a été pensée et mise en œuvre sur le territoire lyonnais²⁸. D'une part, par sa constitution et la

²⁶ Il s'organise aujourd'hui autour de cinq groupes de travail thématiques : le « SPIRAL risques industriels », le SPIRAL, transport de matières dangereuses », le « SPIRAL, Air », le « SPIRAL Eau » et le « SPIRAL déchets ».

²⁷ Il s'agit de créer des échanges et des discussions sur les actions de maîtrise des risques entreprises localement ou favorisant ces actions. Pour plus de détails, voir le site internet du SPIRAL Risques : www.lyon-spiral.org.

²⁸ Certains membres de l'équipe de recherche ont eu l'occasion au cours de ces trois dernières années d'assister aux réunions des groupes thématiques en particulier celui dédié aux risques industriels ainsi qu'à de nombreuses manifestations organisées par le SPIRAL. Plusieurs entretiens ont été également réalisés avec le secrétaire du SPIRAL.

définition de ses missions, le SPIRAL a toujours occupé une position centrale dans le domaine de l'information et de la concertation sur les risques industriels. D'autre part, il se dégage des observations que l'instance fonctionne avant tout comme un dispositif d'accompagnement de la politique de prévention des risques industriels mise en œuvre localement par la DRIRE. L'essentiel de son travail vise à présenter les actions de prévention prévues. Autrement dit, dans son fonctionnement, le SPIRAL apparaît moins comme une instance délibérative que comme un lieu de communication institutionnelle. Il semble, en effet, que la majorité des projets qui y sont présentés est préparée en amont par les services de la DRIRE dans le cadre de ses prérogatives. Le débat autour de l'introduction d'un cinquième collègue « salariés » dans cette instance, pour des questions de cohérence avec les CLIC, illustre par ailleurs l'encadrement de cet espace de dialogue par les industriels et les services de l'Etat, encadrement qui limite de fait son fonctionnement collégial.

Ainsi, le SPIRAL s'apparente davantage dans sa composition et ses modalités de fonctionnement à un espace de discussion concernant avant tout les acteurs « dominants », c'est-à-dire ceux qui sont en capacité d'influer sur la décision publique (DRIRE, préfecture, industriels et dans une moindre mesure les collectivités locales) plutôt qu'à un espace où se rencontrent et débattent l'ensemble des parties prenantes, riverains, associations et salariés des usines compris. Cela d'autant plus que ces acteurs « dominants » dominent également par leur nombre, puisque l'assemblée est à chaque réunion composée aux deux tiers par les collègues « représentants de l'Etat » et « industriels ».

2. Les nouvelles dispositions réglementaires relatives à l'information et à la concertation

Trois évolutions majeures introduites par la loi du 30 juillet 2003 ont ensuite focalisé notre attention : la création de lieux d'information et de concertation spécifiquement dédiés aux entreprises Seveso seuil haut (les CLIC), la reconnaissance d'un pouvoir d'expertise à ces nouvelles instances et enfin, l'introduction de « nouveaux acteurs » dans le processus de concertation, par la constitution de collèges « riverains » et « salariés » au sein de ces comités.

La création des CLIC se démarque en particulier des précédentes évolution réglementaires²⁹ en institutionnalisant pour la première fois l'existence d'espaces de débats localisés, obligatoires et relevant d'un fonctionnement délibératif. Plusieurs fonctions leur sont ainsi attribuées : production d'informations sur les risques industriels, médiation entre la population et les décideurs locaux, vecteur pédagogique. Une autre fonction s'oriente davantage sur le caractère pédagogique et d'incitation au débat local des CLIC. Les CLIC doivent aussi pouvoir inciter au débat local, mais également atténuer les conflits locaux, c'est-à-dire pacifier les situations potentiellement conflictuelles de la prévention des risques industriels. Enfin, une dernière fonction, davantage « consultative », concerne l'élaboration du PPRT, à laquelle le CLIC est formellement « associé » et sur laquelle il est tenu de formuler un avis, introduisant une contrainte juridique forte à cette instance. Ce lien étroit entre PPRT et CLIC est parfois générateur de confusion chez certains membres des différents collèges, qui ont tendance à confondre les deux dispositifs. Il suscite aussi des réactions pour le moins ambiguës, voire paradoxales, qui mêlent une absence relative d'intérêts et d'attentes suscitées par cette instance de concertation et l'idée selon laquelle il est néanmoins indispensable et capital d'y participer, compte tenu de sa proximité avec le PPRT.

S'agissant ensuite de la constitution des collèges « riverains » et « salariés », nous nous sommes plus particulièrement attachés à montrer que la sélection des ces « nouveaux entrants » et plus globalement, leur reconnaissance comme parties prenantes à part entière des

²⁹ On pense notamment à la mise en place en 1990 d'une « obligation d'informer » pour les établissements relevant de la directive Seveso, ou encore à la création des SPPI au milieu des années 1990.

dispositifs d'information et de concertation sur les risques industriels pose de sérieux problèmes, du côté des « nouveaux » qu'il s'agit d'enrôler et de mobiliser, comme du côté des « acteurs traditionnels » (services de l'Etat, les industriels et les collectivités locales). Cela concerne en particulier la définition de ce qu'on entend par « riverains » et « salariés » et ce que chacun de ces acteurs est en droit d'apporter et de recevoir au sein des CLIC. L'analyse de la circulaire du 26 avril 2005 montre cependant que le CLIC constitue avant tout un instrument d'action publique sur lequel les services de l'Etat sont en capacité d'exercer un contrôle important. C'est donc aux DRIRE, en coordination avec les services de la préfecture, qu'il revient de constituer les CLIC, d'en préciser les modalités de fonctionnement, de les doter d'outils spécifiques pour la réalisation de leurs missions et d'en organiser le financement.

L'Etat face à la création des CLIC

1. Les problèmes pratiques posés par la mise en place des CLIC

La mise en œuvre des CLIC pose différents types de problème aux services de l'Etat. Elle est tout d'abord interprétée comme une surcharge importante de travail. La DRIRE Rhône-Alpes se trouve ainsi contrainte de développer une stratégie particulière afin de mettre en adéquation les moyens dont elle dispose avec les objectifs réglementaires prévus pour la mise en place du programme CLIC, quitte à redéfinir sensiblement ce dernier par rapport aux textes. Cela s'est traduit, tout d'abord, par un délicat travail de cadrage des sujets abordés au sein des CLIC afin de limiter les risques de multiplication des réunions, et ensuite, par la sous-traitance d'un certain nombre de tâches et la mutualisation des outils de communication, d'informations et de débats dédiés aux CLIC. Cette mutualisation constitue cependant un bon moyen pour la DRIRE et incidemment, pour les industriels (via le SPIRAL) de contrôler le contenu de l'information délivrée dans les comptes-rendus : l'existence d'un site internet dédié aux CLIC de la région Rhône-Alpes et de la revue « *Regards sur les Risques* » permettent à ces acteurs de filtrer *a minima* les informations diffusées sur la thématique des risques industriels. Elle permet de plus de réaffirmer la place et le rôle du SPIRAL auprès des acteurs locaux, de renforcer son statut d'instance légitime et majeure des procédures d'information et de concertation autour des risques industriels.

Sur un autre registre, la sélection des membres des CLIC est également problématique. La constitution des collèges s'avère, dans les faits, beaucoup plus complexe et arbitraire que ne le suggère le décret d'application et de nombreux indices invitent à penser qu'il s'agit d'un réglage au cas par cas, d'un collègue à l'autre, en fonction des sites concernés. L'observation de la constitution des CLIC au sein de la vallée de la chimie laisse ainsi entrevoir l'existence d'une procédure de sélection pour le moins spécifique selon chaque type de collège, sur laquelle la préfecture n'influe qu'à la marge et n'exerce qu'un contrôle relatif. De manière générale, ce sont avant tout les modalités de nomination des membres des collèges « collectivités locales », « salariés » et surtout « riverains » qui semblent poser le plus de problèmes. Au niveau « salariés », la préfecture demande aux directions des établissements concernés de lui fournir des noms. Généralement les directeurs d'établissement transmettent cette demande au secrétaire du CHSCT, lorsqu'il en existe, qui se charge de composer une délégation. Une opacité plus grande peut régir le choix des entreprises n'ayant pas de CHSCT nommé sur listes syndicales, et plus encore celui des salariés des entreprises sous-traitantes.

Mais c'est la composition du collège « riverains » qui semble la plus problématique et surtout la moins transparente. Tout d'abord, parce que la définition des « riverains », telle qu'elle est formulée dans les décrets d'application demeure extrêmement vaste. Ensuite, parce que la nomination des riverains susceptibles de participer au sein du CLIC dépend des propositions faites en amont par les communes.

Au final, l'examen de la procédure de sélection des collèges invite à formuler plusieurs constats. Tout d'abord, il souligne à quel point les services de l'Etat, malgré l'existence de nombreuses techniques de verrouillage, ne maîtrisent pas en pratique l'ensemble de la procédure de recrutement des membres investis au sein des CLIC. Il confirme également l'hypothèse que ce n'est pas forcément au sein même de l'instance de concertation que se dessine et s'arbitre l'essentiel des modalités de fonctionnement et surtout que s'élabore le travail de définition des frontières légitimes de la concertation. Enfin, l'examen du processus de sélection des participants permet de mieux cerner ce qu'attendent les services de l'Etat de ces « nouveaux entrants ». Dans leurs représentations, le « salarié » tend à être confondu avec le collègue « industriel ». Leurs attentes concernant le collègue des riverains s'articulent essentiellement autour de deux représentations concurrentielles, l'une en référence à un engagement associatif, l'autre par le degré de proximité vis-à-vis du site industriel concerné.

Un autre problème que les services de l'Etat doivent gérer au moment de la définition locale du programme CLIC concerne l'articulation de ces nouvelles instances avec le SPPPI local. En effet, l'arrivée des CLIC est perçue par beaucoup comme l'introduction d'une instance concurrente dans le paysage de la concertation autour des risques industriels, du fait d'un chevauchement redouté des compétences. La circulaire ministérielle du 26 avril 2005 a précisé les frontières de chacune des instances, en réaffirmant le caractère limité de l'échelle d'intervention des CLIC, et en offrant aux SPPPI la possibilité « d'encadrer » les CLIC. Ainsi il a été envisagé localement, par l'intermédiaire de cette fonction de « coordinateur » des CLIC, de laisser au SPIRAL un rôle prépondérant au niveau de l'appui méthodologique (identification de sujets qui aient une valeur pour tous les CLIC) et du traitement de sujets transversaux et d'études. Il s'agissait en particulier de « rassurer » les membres cette instance reconnue sur le territoire de l'agglomération lyonnaise dans ses prérogatives tout en procurant par cet intermédiaire à la DRIRE un moyen de contrôle sur la mise en place de ces nouvelles instances de concertation.

2. Le travail de relecture des services de l'Etat

Les services de l'Etat ont ensuite procédé à un véritable travail de relecture et d'appropriation de la réglementation, en particulier à travers plusieurs dimensions. La première résidait dans la nécessité de mettre les CLIC au service des PPRT, en calquant leur mise en place et en tentant d'orienter leurs activités sur l'actualité des PPRT. Une priorité a ensuite été accordée à la dimension pédagogique des CLIC, où doivent s'inventer de nouveaux apprentissages autour de la question des risques industriels, afin de légitimer l'existence des entreprises à hauts risques industriels sur le territoire régional, de montrer qu'elles font des choses pour réduire les risques, et de faire comprendre aux riverains les contraintes qui pèsent sur les industriels mais aussi sur l'Etat dans la gestion de ces risques industriels. Derrière la référence au pédagogique se joue notamment la possibilité de faire endosser aux riverains le statut de (bons) « élèves » ou tout du moins de personne dont on doit former l'esprit. Face à ce statut « d'écoliers », les acteurs traditionnels de la prévention des risques industriels apparaissent alors comme le corps enseignant légitime, c'est-à-dire celui qui dispose du savoir et surtout des compétences pour le dispenser. Et si le riverain est sommé d'être acteur, c'est davantage pour pouvoir prendre ses responsabilités, de façon individuelle. A cet égard, la dimension « concertation » telle qu'elle est véhiculée dans ces espaces semble avant tout être comprise dans sa dimension gestionnaire, d'amélioration de l'efficacité publique plus que dans une logique de participation aux processus même de décision. Enfin une troisième dimension de cette réappropriation réside dans le contenu des débats suscités par la nature de l'information délivrée au sein des CLIC, la préfecture (assistée des industriels) invoquant la nécessité d'un contrôle strict de l'information, et les responsables de la DRIRE envisageant davantage l'intérêt d'une transparence totale et la mise à disposition de toutes les informations

disponibles. Ce débat, non encore totalement tranché, va susciter de nombreuses confusions au niveau local.

Les « nouveaux entrants », entre hétérogénéité, absence d'attentes et attentes contrariées : un investissement problématique

Une partie de l'enquête a davantage porté sur les membres des deux collèges « salariés » et « riverains » afin de chercher à comprendre comment ils envisageaient leur participation au CLIC et la façon dont ils appréhendaient cette instance et son inscription dans le paysage institutionnel local. Si le rapport s'intéresse à part égale à ces nouveaux participants, y compris dans les relations qu'ils entretiennent (dans ou en dehors du CLIC), nous ne restituons ici, par commodité, que les aspects relatifs aux représentants des salariés de la raffinerie Total et du site Rhône-Gaz nommés au CLIC de Feyzin

Dans l'esprit de la loi du 30 juillet 2003, la légitimité du collège « salariés » est fondée sur le lien qui unit, par le contrat de travail, ses représentants aux établissements Seveso (puis à ses sous-traitants), excluant ainsi les représentants syndicaux à une échelle plus large de la branche professionnelle. Toutefois, la composition du collège « salariés » ne procède pas d'une construction totalement arbitraire, puisqu'il puise dans un réservoir déjà constitué que sont les Comités d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). On pourrait donc penser que ces « nouveaux entrants », structurés *a priori* par la réflexion et l'action syndicales, seraient en capacité de développer une réelle autonomie vis-à-vis des autres collèges. Toutefois l'étude du CLIC de Feyzin révèle au contraire un collège « sous influence », dépendant fortement des représentants industriels également présents, et peinant à s'exprimer librement.

En effet, les CHSCT, amenés à se prononcer sur des documents et des systèmes très techniques ou sur des questions matérielles très concrètes, semblent attirer des militants syndicaux aux profils atypiques au regard des autres délégués du personnel. C'est du moins le point de vue que développent des dirigeants syndicaux des principales fédérations de la chimie, constatant que le CHSCT, en tant qu'instance à dominante technique, peut facilement être vidé de toute substance revendicative et relativement déconnectée de l'action syndicale dans l'entreprise. D'ailleurs, les militants en CHSCT ne sont généralement pas ceux les plus formés politiquement et syndicalement, et il est rare, par exemple, que ce seul mandat encourage à une « carrière » de permanent syndical. Au final, les dirigeants des organisations syndicales émettent de sérieuses réserves sur les capacités de leurs militants en CHSCT à relayer leurs revendications au sein des CLIC. Ils dépeignent une figure militante peu politique et plus à même d'accompagner la politique décidée par la direction en matière de sécurité. Ce soupçon sur la figure militante en CHSCT se renforce plus encore à mesure que l'entreprise dispose ou non d'une représentation syndicale.

L'analyse de la composition du collège « salarié » du CLIC de Feyzin et du discours de ses composants vient en partie renforcer ces représentations. Sur les six membres, trois sont salariés de la raffinerie, un de sa principale entreprise sous-traitante et deux de l'entreprise Rhône-Gaz. Trois d'entre eux sont syndiqués. Seul un membre est impliqué dans la vie locale, bien que tous habitent dans un rayon proche de leur entreprise. Le regard qu'ils portent sur leur positionnement dans leur CHSCT est sensiblement différent, selon qu'ils ont ou non un engagement syndical, selon la présence même de syndicats organisés dans leur entreprise, et selon la place occupée par le service sécurité dans l'instance paritaire. Il s'agit donc d'un collège pour le moins hétérogène, qui, bien que composé de membres d'un CHSCT, regroupe des individus aux pratiques fort différentes.

Le mode de « recrutement » et de convocation au CLIC est sensiblement le même pour tous : il est à chaque fois passé par leur patron. Les messages dont ils sont porteurs dans le CLIC,

lorsqu'ils sont formulés, diffèrent. L'un, le plus impliqué syndicalement, souhaite créer des passerelles avec les représentants de l'Etat, tandis que deux autres souhaitent plutôt conforter l'image de leur entreprise auprès des autres membres du CLIC. D'autres encore sont dans l'expectative, l'un se positionnant même assez clairement en tant qu'industriel.

La lecture qu'ils font de l'ensemble du CLIC et des alliances qu'ils peuvent y forger divergent aussi. L'un, par exemple, se considère en opposition aux riverains, évoquant même une concurrence entre victimes potentielles qui ont des intérêts divergents, tandis que d'autres, à l'inverse, envisagent spontanément des alliances possibles avec ces autres « nouveaux entrants ». D'autres encore pointent les effets de domination, qu'ils jugent en leur défaveur, dans cette assemblée. Notons qu'un seul est titulaire d'un diplôme supérieur au CAP, et, lorsque certains autres sont en position d'encadrement dans leur entreprise, c'est à la suite d'une ascension « maison », rendant plus fragile leur assise sociale. En effet, vis-à-vis du collège des industriels, un seul, au statut plus solide, envisage sereinement de le côtoyer. A ce sujet, certains expriment leur crainte en mettant en avant leur faible capital social. Un autre trouve compliqué, pour sa carrière, ce rapprochement « hors des murs de l'usine ». Finalement, très rares sont ceux qui envisagent cette réunion d'un strict point de vue syndical. Et encore, tenant compte de la tradition de secret de leur industrie, ils estiment qu'évoquer dans le CLIC des conflits les opposant à leur direction pourrait avoir davantage l'effet d'une « bombe » que celui d'un levier, à manier donc comme une menace plutôt qu'à utiliser vraiment.

Au final, le cas étudié nous amène à constater une forte dépendance de ce collège vis-à-vis de celui des industriels. Celle-ci semble renforcée par le choix initial de faire siéger dans les CLIC des membres de CHSCT, sans laisser une part de choix plus large aux organisations syndicales. A moins que le rôle accru des militants de CHSCT sur ces scènes extérieures à leur périmètre initial, n'amènent à modifier leur recrutement et/ou leur mode de formation au sein des organisations syndicales.

EXTERNALISATION DU TRAVAIL ET SOUS-TRAITANCE DES RISQUES DANS LES ETABLISSEMENTS CLASSES SEVESO. ENQUETE SUR L'ISOLEMENT DE PERSONNELS EXTERNES DANS LE COULOIR DE LA CHIMIE LYONNAIS³⁰

Parmi les nombreuses questions qu'elle a soulevées, l'explosion de l'usine AZF, à Toulouse le 21 septembre 2001, a brutalement remis sur le devant de la scène la dangerosité potentielle de l'externalisation dans les entreprises classées Seveso. L'exploitation du hangar détruit par l'explosion était externalisée, ce qui posait inévitablement la question de l'existence d'un lien de cause à effet³¹. Pour autant, si l'élaboration de la loi Bachelot du 30 juillet 2003 a connu des rebondissements sur différents autres aspects dont elle traitait, les articles touchant à l'externalisation dans les sites classés Seveso seuil haut³² sont restés relativement conformes à ceux qui sont esquissés par le projet de loi proposé par Yves Cochet dès février 2002³³.

Le recours à la sous-traitance et aux entreprises de travail temporaire, autrement dit l'externalisation, constitue, depuis les années 1970, un pivot essentiel de l'organisation industrielle mondialisée. Et évoquer ne serait-ce qu'une restriction de cette ressource relève, pour les industriels, du tabou, tant elle est aujourd'hui intégrée dans les structures de production de toute l'industrie. Certes, plusieurs législations et réglementations encadrent ce recours. La loi du 31 décembre 1991 régit les interventions de la sous-traitance au sein des entreprises utilisatrices³⁴. Dans les industries chimiques, pétrochimiques et pétrolières, différents accords de branches généralisés en ont anticipé puis complété l'application spécifique, compte tenu des conditions dangereuses d'exploitation. Ces accords ont en particulier instauré l'obligation, pour les entreprises extérieures, d'être habilitées pour pouvoir exercer les services qu'elles proposaient dans cet environnement dangereux.

Mais il semble que l'encadrement de ces activités extérieures, pour nécessaire qu'il soit, n'épuise pas l'ensemble des problèmes posés. Gérard Filoche, dans un rapport sur les CHSCT établi pour le Conseil économique et social, le constatait : « Les statistiques l'enseignent : là où il y a le plus d'accidents du travail, c'est là où il y a le plus de salariés en situation précaire (intérim, contrat à durée déterminée) et autres salariés extérieurs à l'entreprise. Quand l'unité de production n'est pas homogène, quand ses caractéristiques ne sont pas celles d'un groupe avec des règles sociales précises et un fonctionnement régulier des institutions représentatives du personnel, c'est-à-dire quand il y a multiplicité, imbrication de personnels de niveaux et de statuts différents, les risques augmentent, les accidents du travail et les maladies professionnelles également³⁵ ». Il faut souligner la difficulté même à saisir le phénomène par

³⁰ Enquête et rapport réalisés par François Duchêne.

³¹ Précisons que treize des vingt-trois salariés qui ont trouvé la mort sur le site d'AZF étaient employés par des entreprises sous-traitantes.

³² Articles 7 à 16, présentés dans le Chapitre III « Mesures relatives à la sécurité du personnel » de la loi du 30 juillet 2003.

³³ Sans en remettre en cause le principe, ils encadrent un peu plus strictement l'intervention d'entreprises extérieures, officialisent la mise en place de diverses formations à l'usage de leurs personnels et étendent les droits de regard et d'action des Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) des établissements classés aux entreprises et aux personnels extérieurs.

³⁴ Elle fixe une obligation de coopération des employeurs concernés pour mettre en œuvre des dispositions réglementaires sur la sécurité, l'hygiène et la santé, traduites en particulier dans l'élaboration de plans de prévention. Elle préconise aussi, lorsque c'est possible, la séparation des zones de travail.

³⁵ Filoche G., *Vingt ans de CHSCT*, Avis et rapports du Conseil économique et social, Editions des journaux officiels, 2001, p.17.

la statistique, tant les chiffres sont entachés de nombreux biais³⁶. Mais effectivement, on ne peut que constater que l'externalisation consacre l'éclatement des collectifs de travail sur un même site, rendant ainsi plus fragiles les conditions de travail des salariés en situations les plus vulnérables.

Dans une recherche déjà ancienne consacrée à l'industrie électronique, Annie Thébaud-Mony évoquait la division sociale du travail et des risques provoquée par la sous-traitance³⁷. Elle y décrivait l'externalisation comme l'envers du décor où se lisaient les limites de la maîtrise du processus technique et de ses risques. Dans une recherche effectuée à la fin des années 1980 sur le travail temporaire dans l'industrie, Martine François liait elle aussi externalisation et dégradation des conditions de travail et de santé des salariés intérimaires, évoquant une « sous-traitance des risques au travail ». Elle écrivait : « Certaines entreprises utiliseraient cette main-d'œuvre extérieure pour protéger leurs travailleurs permanents et limiter les améliorations nécessaires à certains postes³⁸ ». Une recherche publiée en 1995 par des médecins et des ergonomes, montrait qu'à la division du travail dans l'industrie nucléaire correspondait une division sociale de l'irradiation, les salariés temporaires externes recevant des doses plus élevées que les salariés stables³⁹. Dans une recherche plus récente toujours consacrée à la sous-traitance dans le nucléaire, Annie Thébaud-Mony montrait que les formes prises par la gestion individualisée des emplois et des expositions aux radiations entraînent une invisibilité sociale de la nature et de la spécificité de ces expositions, ainsi que des effets immédiats ou différés qu'elles produisent chez les salariés externes⁴⁰. Faisant référence à une recherche en cours sur les processus de sous-traitance et leurs conséquences dans l'industrie pétrochimique⁴¹, Paul Bouffartigue indiquait comme premiers éléments disponibles que la hiérarchisation des tâches et des travailleurs, et leur mise en concurrence au travers de l'éclatement des statuts, étaient très fortes et que les tâches les plus risquées sont plus systématiquement sous-traitées, selon la logique de délégation du « sale boulot » à des travailleurs plus fragiles⁴². Il semblerait donc relativement établi que les emplois externalisés « constituent le cœur d'une nouvelle flexibilité du marché du travail où l'on observe de nombreuses modifications : transformation du rapport salarial, modification de la relation au travail et au collectif de travail et, dans de nombreux cas, exposition plus importante aux

³⁶ Sur ce point, voir Beaud S. et Cartier M., « De la précarisation de l'emploi à la précarisation du travail. La nouvelle condition salariale », in *La France invisible*, S. Beaud, J. Confavreux, J. Lindgaard (dir.), La Découverte, 2006, p. 561-573 ou encore Daubas-Letourneux V. et Thébaud-Mony A., « Les angles morts de la connaissance des accidents du travail », *Travail et Emploi*, Octobre 2001, n°88, 2001, p. 25-42.

³⁷ Thébaud-Mony A., *Sous-traitance, division du travail, division des risques et santé. Enquête auprès des travailleurs extérieurs d'un site industriel en région parisienne*. Séminaire franco-brésilien, Université de Sao-Paulo, Juillet 1984.

³⁸ François M., « Le travail temporaire en milieu industriel. Incidences sur les conditions de travail et la santé des travailleurs », *Le travail humain*, Tome 54, n°1, 1991, p. 39.

³⁹ Doniol-Shaw G., Huez D., Sandret N. (dir.), *Les intermittents du nucléaire. Enquête STED sur le travail en sous-traitance dans la maintenance des centrales nucléaires*, Editions Octares, 1995.

⁴⁰ Thébaud-Mony A., *L'industrie nucléaire. Sous-traitance et servitude*, Editions de l'INSERM et EDK, 2000.

⁴¹ Menée par J. Bouteiller, R. Jean et J-R. Pendariès, sous la direction de Paul Bouffartigue.

⁴² Bouffartigue P., « Précarités et action collective : entre mobilisations autonomes et initiatives syndicales. Questions pour une recherche », communication dans le cadre des *Xemes journées de sociologie du travail* « Relations au travail, relations de travail », organisées par GRIS / LISE à Rouen, les 24 et 25 novembre 2005.

risques, voire extériorisation des risques, par les entreprises utilisatrices, sur ces nouveaux salariés⁴³ ».

Dans le droit fil de ces différentes recherches, on peut se demander si, également dans l'industrie chimique, les employés les plus précaires ne sont pas aussi ceux les plus exposés aux risques du travail en général. L'hypothèse qui sous-tend notre enquête est celle d'un report des risques depuis les actionnaires vers les salariés. Plus précisément, le fait que les actionnaires réduisent leur prise de risques financiers aurait pour effet de dégrader les situations d'emploi, de travail et de sécurité des salariés. Ces derniers se déclinent en cascade, les « plus au bas de l'échelle » étant les salariés de la sous-traitance et de la précarité. Et il semblerait que les personnels externalisés soient soumis à une *double injonction contradictoire*. D'une part, employeurs et commanditaires feraient peser sur eux l'exigence d'un accroissement de leur productivité, qui se traduirait pour l'essentiel par une diminution des temps vacants. D'autre part, ils seraient tenus d'effectuer leur travail dans des protocoles de sécurité accrus, entraînant une lourde administration elle-même chronophage. Dans les entreprises de la chimie, il existe une tension ancienne et quasiment structurelle entre sécurité et productivité. Mais n'assiste-t-on pas à une concentration de cette tension précisément sur les personnels externalisés ? Ces salariés « du bas de l'échelle » ne prennent-ils pas de plein fouet les phénomènes d'externalisation des risques ? Et, en fin de compte, leur isolement pour gérer cette contradiction n'est-il pas un facteur supplémentaire de risques, individuels comme collectifs ?

Plusieurs angles d'attaque sont envisageables pour répondre à ces questions. La voie empruntée ici consiste à se situer du côté des personnels externalisés, et à suivre ces derniers dans un protocole pensé pour eux. Nous avons en effet procédé à l'observation de sessions de « formation extérieure à la sécurité », l'un des principaux dispositifs du chapitre III de la loi du 30 juillet 2003, dont nous interrogerons la signification et la validation du point de vue des salariés qui y sont soumis. Nous avons ensuite réalisé des entretiens semi-directifs auprès de salariés intérimaires ou sous-traitants ayant suivi ces formations, afin de reconstituer leur trajectoire professionnelle et de tenter d'appréhender leur relation aux risques. Notre terrain, comme deux autres volets de cette recherche, se situe dans le couloir lyonnais de la chimie⁴⁴. Dans ce travail de nature exploratoire, nous revenons tout d'abord sur les mécanismes de financiarisation de l'industrie qui fondent la mondialisation, en observant en particulier l'immersion des industries lyonnaises de la chimie dans cette économie mondialisée. Nous nous intéressons ensuite, dans une seconde partie, aux formations à la sécurité dispensées aux salariés externalisés, en revenant sur la genèse de ce dispositif, en partie explicative de son contenu, puis nous rendons compte, à partir d'observations réalisées *in situ*, de la façon dont ce dernier est reçu par les salariés-stagiaires. Les deux parties suivantes résultent pour l'essentiel d'entretiens réalisés auprès de salariés externalisés du couloir lyonnais de la chimie. La troisième partie distingue sous-traitants et intérimaires tout en montrant leur place marginalisée dans l'accès aux décisions, malgré leur nombre grandissant dans la production.

⁴³ François M., Liévin D. et Grzebyk M., « Facteurs de sécurité et d'insécurité pour les salariés intérimaires. Résultats d'une étude comparative dans une quatre entreprises utilisatrices de main-d'œuvre intérimaire », *Cahiers des notes documentaires de l'INRS*, Hygiène et sécurité du travail, n°178, 2000, p. 7.

⁴⁴ Lors de l'enquête, nous avons observé, toute leur durée, huit sessions de formation de niveau 1 et 2, dans un organisme du couloir lyonnais de la chimie. Lors de ces sessions, nous avons eu de nombreux échanges informels. Nous avons ensuite rencontré vingt deux personnes en face à face, représentant environ 37 heures d'entretiens approfondis intégralement retranscrits. On trouve parmi ces personnes une majorité de salariés intérimaires et sous-traitants rencontrés lors des sessions de formation, mais aussi des responsables de CHSCT et des responsables régionaux ou nationaux des principales organisations syndicales et patronales de la chimie.

Dans la quatrième partie, nous revenons plus spécifiquement sur la question des risques et sur l'expression de la peur de ces salariés externalisés.

Les entreprises chimiques lyonnaises de la mondialisation

Le recours à la sous-traitance et à l'intérim accompagne des mécanismes économiques plus vastes, de concurrence accrue sur le marché mondial et de financiarisation de l'industrie. Ces processus sont observables de longue date dans la chimie. Mais on note une nette accélération depuis les années 1990 avec d'importants mouvements de démantèlement, de fusions-acquisitions et de recomposition des structures capitalistiques dans les principaux groupes chimiques et pétrochimiques.

Derrière les termes de mondialisation ou de globalisation économique, on entend généralement une *ouverture de la concurrence* et des mécanismes accrus de *financiarisation de l'industrie*. L'ouverture de la concurrence provient de différentes causes, parmi lesquelles l'explosion des techniques de communication, la réduction des coûts de transports, l'abaissement général des barrières tarifaires et non tarifaires limitant les échanges⁴⁵. La financiarisation résulte, elle, de politiques de déréglementation financière qui ont permis à la fois une centralisation et une grande mobilité des placements tenant à la nature de ses nouveaux actionnaires, essentiellement des fonds d'investissement⁴⁶. Or schématiquement, ces nouveaux actionnaires poussent l'appareil industriel à une rentabilité élevée (de l'ordre de 15%), la plus stable possible et le plus rapidement possible. Le secteur de la chimie n'échappe pas à ces processus, et on y a observé une nette accélération des fusions et des acquisitions dans la période 1995-2000, puis à nouveau depuis 2004. Ces mouvements de capitaux sont sensibles dans les groupes français. L'actionnariat public s'y est retiré sans laisser place depuis à un « noyau dur » stable d'actionnaires privés contrairement à ses concurrents européens. Or ce mécanisme crée un cercle vicieux : plus la structure de l'actionnariat est labile, plus les orientations stratégiques se trouvent affaiblies, plus le taux d'endettement des groupes risque d'être important, et plus le recours aux investisseurs à court terme que sont les fonds d'investissement devient fréquent. Les groupes chimiques français sont saisis par cette spirale, avec des taux d'endettement importants et des résultats d'exploitation inférieurs à ceux des autres groupes chimiques européens⁴⁷.

Le couloir lyonnais de la chimie se structurait historiquement autour de deux groupes industriels : Rhône-Poulenc pour l'activité chimique et Elf Aquitaine pour la raffinerie et certaines unités chimiques et pétrochimiques. Or ces deux groupes ont subi des transformations capitalistiques importantes ces dix dernières années, provoquant localement une fragmentation des sites locaux et une rupture de liens organiques qui liaient certains entre eux. L'extrême fragilisation de Rhodia (ex-Rhône-Poulenc) du fait de son endettement semble altérer toute projection à long terme de ses installations locales, tandis que la conjoncture pétrolière favorable plaide au moins à court terme pour les productions de raffinerie Elf devenue Total. Mais au-delà de leurs seules entités locales, ces groupes mettent en œuvre plusieurs logiques globales, recherche d'importantes « synergies », rhétorique du « leader mondial dans son secteur », plans d'économie des moyens généraux, qui ont pour point commun de tendre vers toujours plus de suppressions d'emplois organiques et vers l'externalisation des activités concourant à la production.

⁴⁵ Veltz P., *Le nouveau monde industriel*, Ed. Gallimard, Coll. Le débat, 2000.

⁴⁶ Lordon F., *Fonds de pension, piège à cons ? Mirage de la démocratie actionnariale*, Raisons d'agir, 2000.

⁴⁷ Garrigue D. (dir.), *Avenir de l'industrie chimique en France à l'horizon 2015*, Rapport du groupe de réflexion stratégique à la demande du ministre de l'Industrie, 2005.

Et on constate un véritable glissement des risques économiques depuis les actionnaires vers les salariés. La sous-traitance, le recours à l'intérim sont une des façons communes pour l'entreprise d'externaliser ce risque financier supplémentaire qui lui vient de l'exigence nouvelle de son actionariat. Ce transfert de risques économiques se porte en premier lieu sur le salariat, celui des grands groupes et plus encore celui des PME et des entreprises sous-traitantes. Dans les industries chimiques françaises, les effectifs organiques ont diminué de 20 % en vingt ans. L'externalisation et la sous-traitance ne sont pas étrangères à ces baisses : en 2003, un emploi direct dans la chimie induisait un emploi en sous-traitance. Et on constate bien une gestion différenciée des deux populations de main-d'œuvre, interne et externalisée, avec des intervenants extérieurs beaucoup plus exposés aux dangers. Car, si la sous-traitance génère probablement des situations spécifiquement « accidentogènes » – c'est-à-dire préjudiciables à une maîtrise optimale de la sécurité –, c'est d'abord parce qu'au préalable ont été confiées à la sous-traitance les tâches ou fonctions les plus propices à l'accidentabilité des situations de travail, notamment en maintenance⁴⁸.

Dans ces industries classées dangereuses, le transfert avéré des risques économiques par le processus de mondialisation se traduirait donc par un accroissement des risques au travail. Observons à présent certains effets de l'externalisation de personnels de production dans l'industrie chimique locale.

Formations externes à la sécurité, un dispositif sous pression

Dans les entreprises classées Seveso, l'un des points sensibles de la sous-traitance et de l'intérim consiste à accueillir des salariés de passage, généralement peu imprégnés d'une culture professionnelle intégrant comme élément fondamental les dangers ambiants, peu aguerris avec l'environnement global d'une usine dangereuse. Il existe désormais une formation courte à la sécurité, à destination de ces personnels, au terme de laquelle leur est délivrée une attestation permettant de pénétrer dans les sites classés.

Dans son article 9, la loi Bachelot stipule en effet que les salariés des entreprises extérieures doivent recevoir une formation générale ayant pour objectif de les sensibiliser aux dangers que recèlent les industries chimiques et pétrolières. Elle est dispensée par un organisme accrédité. En réalité, le dispositif préexistait à la loi et avait été éprouvé depuis plus d'une décennie. Dès la fin des années 1980, l'Assurance maladie avait interpellé les organisations professionnelles de la chimie sur un taux d'accident du travail nettement supérieur chez les sous-traitants que chez les salariés « organiques » de leur secteur, et l'Union des industries chimiques (UIC) avait progressivement mis en place des formations dans les principaux bassins d'emplois concernés, dans le couloir lyonnais de la chimie, autour de l'étang de Berre et dans l'estuaire de la Seine. Ces formations ont connu une première formalisation en 1992 dans l'accord de branche sur la sécurité, en définissant un cadre empirique s'appuyant sur les services sécurité locaux des entreprises classées. L'accord sécurité de branche de 2002 durcit légèrement le dispositif en le rendant obligatoire et en indiquant que les contenus communs à ces formations devraient être dispensés par des organismes agréés par les chambres patronales régionales.

Au final, le dispositif de ces « formations extérieures » a été créé, harmonisé et constitué progressivement en marché par les seules chambres patronales de la chimie. L'UIC en contrôle toutes les phases. En amont, elle constitue un cahier des charges indiquant les contenus des formations et les modalités pour les dispenser. Les UIC régionales labellisent

⁴⁸ CIDECOS Conseil, *Elf-Atochem et la sous-traitance*, Rapport réalisé à la demande du Comité central d'entreprise d'Elf Atochem, 1996.

ensuite les organismes jugés aptes et cooptent même les formateurs, sur proposition des organismes de formation.

L'enquête qui suit a porté sur l'observation régulière d'un des principaux lieux de ces formations, dans le couloir lyonnais de la chimie. La formation de niveau 1, dont nous rendons principalement compte ici, dure huit heures. Celle de niveau 2 dure huit heures supplémentaires et concerne uniquement le personnel d'encadrement.

La densité de ces journées, face à un public d'une extrême hétérogénéité, a pour effet de mettre les formateurs sous pression. Pour pallier ces difficultés, un de leurs modes de faire consiste à mobiliser la peur plus que la réflexion, en recourant à des exemples et à des images morbides. Les accidents et les maladies professionnels, la mort même, ne sont que peu euphémisés. Par ailleurs, pour étayer leurs propos, les formateurs ont recours très fréquemment à des exemples mobilisés presque davantage dans la sphère domestique que dans le milieu professionnel. L'intention pédagogique sous-tendue se résumerait ainsi : « les produits chimiques sont partout, nous avons une familiarité avec eux dont nous n'avons pas forcément conscience. Dans la sphère domestique, nous prenons des précautions qu'il suffirait d'importer et de décupler en milieux industriels où ces produits sont en plus grand nombre et plus concentrés ». Pour autant, ce recours introduit un malentendu et pour le moins une ambiguïté sur la dangerosité réelle de ce milieu professionnel. Cette confusion, entretenue à souhait en particulier dans la formation de niveau 1 – la seule suivie par les opérateurs – tend à brouiller un message destiné à s'appliquer dans le champ professionnel et à « banaliser » le milieu industriel de la chimie. Et à mobiliser si fortement la peur et l'émotion, à rapprocher ainsi les sphères domestique et professionnelle, on occulte dans la seconde ce qui s'exerce en termes de hiérarchies sociales, de droits et devoirs liés au contrat de travail et de responsabilités des employeurs fixées par le cadre législatif.

Par ailleurs, on observe que le contenu chargé de la formation impose un rythme intense qui ne favorise pas les échanges longs entre formateurs et stagiaires. Pour autant, il n'est pas rare de voir dans les sessions s'exprimer des tensions autour des réelles possibilités d'appliquer toutes les règles de sécurité ainsi édictées. L'un des points de litige concerne en particulier l'administration de la sous-traitance. Le message, martelé régulièrement, tourne autour de la nécessité d'intégrer dans les contraintes de travail le temps des procédures mises en place pour les entreprises sous-traitantes. Tenter de les contourner pourrait même mettre en cause la responsabilité personnelle de leurs salariés. Côté stagiaires, on note assez souvent des interventions exprimant l'écart qu'il peut exister entre ce qui leur est présenté – une forte exigence de sécurité et une demande d'attention aux procédures – et la réalité de ce qu'ils vivent, en particulier la course au temps.

C'est pendant les pauses, et plus particulièrement pendant le repas, que les langues des stagiaires se délient sur ces thèmes. Les discussions du midi tournent assez facilement autour des délocalisations industrielles, des licenciements et de la situation de l'emploi. Souvent aussi, il est question des contradictions qu'ils subissent, entre exigences de sécurité et contraintes de temps pour réaliser leur travail. En session, les formateurs aguerris à cette pression ne restent pas muets face à elle. Le registre de leurs réponses est varié, qu'il s'agisse de retarder la venue de ces contradictions, de manier l'ambiguïté dans la réponse ou encore de fournir des « trucs » pour faire respecter ses droits en matière de sécurité, dans un bricolage rhétorique permanent pour contenir au mieux les contradictions s'exprimant entre sécurité et rentabilité. Mais, alors qu'il n'est jamais fait mention de l'existence de CHSCT ni d'organisations syndicales éventuellement mobilisables, la sécurité sur ces sites classés n'est présentée, dans ces formations, que comme une injonction s'imposant du haut vers le bas, et jamais comme une co-production résultant aussi de rapports de forces entre les salariés et leurs employeurs. Globalement, les contenus comme le dispositif de ces formations se

ressentent d'une certaine domination des industriels dans leur prise en charge, comme si le pari implicite consistait à occulter au mieux la double injonction contradictoire de rentabilité et de sécurité qui pèse sur les salariés externalisés. Et, lors de ces sessions, les formateurs nous ont souvent semblés pris dans un exercice périlleux consistant à devoir en permanence contenir le réel des conditions de travail de leurs stagiaires.

Un collectif de travail hiérarchisé, éclaté et divisé à l'extrême

Nous avons choisi de ne pas enquêter directement sur les sites, afin de ne pas contraindre trop fortement le discours, et plutôt de contacter des personnels externes lors des formations. Les accords reçus ont été fructueux, produisant des entretiens longs et chargés. On peut y ressentir le trait d'une domination permanente, exprimée à maintes reprises et de différentes manières.

En effet, à l'écoute de ses principaux protagonistes, l'externalisation de tous les types de fonctions, même les plus centrales, produirait une division très hiérarchisée des emplois. Cette organisation du travail n'est pas sans provoquer certains paradoxes. Bien que parfois impliquées sur des postes stratégiques, les entreprises extérieures se trouveraient en marge des organes de décision de l'entreprise principale. C'est le cas en particulier de la maintenance des installations. Dans une unité chimique ou pétrolière, de nombreux corps de métiers participent à la conception, à la construction et à l'entretien des bâtiments et estacades, des appareillages, des systèmes de surveillance ou des conduits, auxquels les produits chimiques posent des problèmes spécifiques. Et la maintenance de ces installations constitue de longue date un secteur stratégique dans ce type d'usines. L'intégration de la mécanique et de la production chimique ou pétrolière qui existait autrefois n'a plus cours, et les processus financiers évoqués ont eu pour conséquences d'externaliser la quasi-totalité de la maintenance des installations à partir des années 1970-1980. Il existe désormais généralement trois types de contrats de maintenance liant les entreprises classées Seveso à leurs sous-traitants. Le premier, le « contrat pluriannuel forfaitaire », permet de réaliser toutes les opérations de maintenance demandées dans un périmètre technique défini. Le second concerne l'entretien effectué lors des arrêts programmés, c'est-à-dire dans un temps très contraint pour une charge de travail importante. Le troisième concerne les travaux neufs, permettant de répondre à un projet de développement de l'industriel. Bien que recouvrant généralement les mêmes corps de métiers, les équipes recrutées pour effectuer ces multiples travaux sont, elles aussi, différentes et les modes d'intervention, en se désintégrant de la structure, se sont considérablement cloisonnés, éloignant les salariés concernés de la structure centrale et de ses spécificités. Les propos recueillis montrent une extrême division du travail, dans laquelle les frontières existant entre la prise de décision et l'exécution du travail sont renforcées. Dans cette fragmentation répondant à des logiques financières bien plus que techniques, la connaissance et l'intelligence de ces installations se seraient comme diluées. Et si on peut parler de « désorganisation du travail par la sous-traitance⁴⁹ », la contractualisation avec l'entreprise sous-traitante interdit toute forme de co-gestion de la maintenance : le pouvoir reste au seul donneur d'ordre, même si de fait il ne maîtrise plus seul son activité.

Cette extrême hiérarchisation a pour conséquence, pour les salariés sous-traitants, de vivre une double marginalisation : non seulement ils se trouvent en situation subalterne vis-à-vis de l'organisation centrale, mais ils se décrivent aussi comme « à côté » des salariés « embauchés », du fait de conventions collectives et de conditions de travail différentes. Dans les entretiens réalisés, cette distinction se traduit fréquemment par l'emploi du terme « *les embauchés* » pour désigner les personnels organiques de l'entreprise principale, comme si eux ne l'étaient pas ou l'étaient sous de nombreuses conditions, nettement moins favorables. A

⁴⁹ Thébaud-Mony A., *Travailler peut nuire gravement à votre santé*, La Découverte, 2007.

travers une enquête réalisée dans l'industrie nucléaire, Ghislaine Doniol-Shaw montrait des mécanismes similaires, et en particulier la façon dont le recours à la sous-traitance tendait à déqualifier les emplois sous-traités⁵⁰. Les témoignages recueillis montrent aussi que cette distance sociale préexistante structurellement avec les personnels organiques autorise ces derniers à toute mise à distance supplémentaire, par exemple l'expression violente de formes de xénophobie.

Le recours au travail temporaire est un des différents modes opératoires de l'externalisation. Les intérimaires interviennent dans tous les rouages de l'organisation, structurelle et sous-traitée. Pourtant, il existe un flou autour de la comptabilité de leur présence, comme s'il s'agissait de salariés présents partout mais partout invisibles. Il semble impossible de disposer de la quantification de l'intérim dans les secteurs chimiques et pétroliers, et plus encore de qualifier les emplois occupés, leurs volumes horaires et les périodes d'intervention. A l'épreuve du terrain, on constate que le recours à l'intérim est utilisé comme une variable d'ajustement, permettant de pallier les à-coups de la production. Ce rôle, s'il permet de répondre au plus près des besoins de la production, questionne un système qui, dans le même temps, recherche une certaine stabilité au regard de la sécurité de ses installations. On observe ainsi une hiérarchisation sociale des collectifs de travail, dans laquelle les intérimaires sont positionnés en bas de l'échelle, par leur manque de connaissance de l'environnement au regard de la sécurité. Ils semblent construits par les salariés plus stables comme une catégorie repoussoir. Cette mise en catégorie procède d'une même mise à distance que celle repérée auparavant avec les salariés sous-traitants. Mais la distanciation s'exprime avec davantage de violence encore, dans des collectifs de travail concurrents à leur insu.

Ainsi, dans ces usines de la mondialisation, l'enquête révèle un collectif de travail qui n'a de collectif que le nom tant il est éclaté, hiérarchisé et tant s'expriment des différences en son sein. Ces clivages sont renforcés par le fait que l'externalisation dans le secteur de la chimie touche plus massivement les catégories ouvrières. Le côtoiement de salariés dépendant de conventions collectives fort différentes, rattachés à des entreprises de tailles diverses avec des effets mécaniques sur le bénéfice ou non d'un comité d'entreprise (et par conséquent d'un CHSCT), renforce encore les différences de traitement. Par ailleurs, l'implantation syndicale est nettement moins importante dans les PME externalisées que dans les entreprises principales. Plusieurs syndicalistes rencontrés ont aisément reconnu qu'ils n'ont pas d'implantation auprès de personnels externes, et qu'ils ont une très faible connaissance de leurs conditions de travail. La question du risque, omniprésente dans ces entreprises classées, vient assez logiquement se glisser dans les interstices béants de ces collectifs de travail éclatés.

Dans les interstices laissés vides, la question des risques

L'externalisation d'une partie importante de la production et de son environnement répond à des logiques avant tout financières. Il s'agit de faire des économies au niveau de la masse salariale, et de reporter les contraintes de coût vers les entreprises sous-traitantes, en faisant jouer la libre concurrence. Ce sont donc les salariés externalisés, situés en bout de chaîne, qui sont les plus sollicités pour effectuer des gains de productivité. Dans le même temps, les établissements classés ont mis en place plusieurs dispositifs destinés à s'assurer que leurs sous-traitants intègrent les questions de sécurité dans leurs obligations premières. La tension

⁵⁰ Doniol-Shaw G., « Le développement de l'emploi nomade par l'intérim et la sous-traitance: travail éclaté, citoyenneté limitée », in JEANNOT G. et VELTZ P., *Le travail, entre l'entreprise et la cité*, Colloque de Cerisy, Ed. de l'aube, 2001.

existant entre sécurité et productivité n'est pas nouvelle dans les entreprises de la chimie. Ce qui semble nouveau, c'est davantage sa concentration sur les personnels externes.

Les gains de productivité recherchés se traduisent d'abord par une diminution des temps considérés comme vacants au travail. Or plusieurs témoignages recueillis relèvent bien un manque de temps accordé à ces salariés pour observer et connaître l'environnement particulièrement dans lequel leur travail s'effectue. La tension entre sécurité et productivité s'exprime aussi dans la dimension financière de la gestion des risques. On constate en effet une intrusion constante de l'économie lorsqu'on évoque la sécurité avec des cadres sous-traitants, avec toute la difficulté d'effectuer des arbitrages « non écrits » face à un événement, là où l'essentiel de leur activité est contractualisée. Par exemple, l'exercice du droit de retrait pourtant l'un des fondements doctrinaux de la sécurité au travail, relève de ces arbitrages. Et il se révèle d'autant plus difficile à exercer en situation de sous-traitance qu'il est mêlé à une relation contractuelle « client – fournisseur » avant tout marchande. D'ailleurs certains de nos interlocuteurs ont exprimé le handicap, pour eux, que constituait la difficulté à chiffrer la rentabilité de leur travail de prévention, activité non-marchande s'il en est. Car seuls les critères financiers deviennent légitimants pour justifier de l'utilité de leur travail.

L'éclatement du collectif de travail en catégories et sous-catégories très fortement marquées rend en partie illégitime les paroles des personnels considérées comme subalternes. Et il semble que la sécurité n'échappe pas à cette très forte structuration sociale.

La sécurisation des installations et l'argument sanitaire sont parfois utilisés par les opérateurs comme des outils de pression sur leur hiérarchie pour améliorer globalement leurs conditions de travail et de production. Ces mécanismes revendicatifs traditionnels fonctionnent encore avec des personnels embauchés en permanence, qui peuvent jouer de rapports de force structurels dans le temps. Il en va plus difficilement pour les personnels externalisés. L'enquête rend compte d'inégalités d'accès à l'information sur les dangers directement manipulés, et de difficultés – pour ne pas dire d'impossibilités – de dénoncer certaines pratiques d'« *embauchés* » dangereuses pour tous sous peine de représailles à l'emploi. La gestion de la sécurité emprunte les voies d'une hiérarchisation avant tout sociale. L'injonction de sécurité semble s'exercer essentiellement du haut vers le bas, le retour du bas vers le haut étant facilement discrédité, remis en question, peu ou pas entendu. L'intériorisation de cette pression sociale aboutit souvent à ce qu'elle ne s'exprime même plus de la part des personnels les plus fragiles socialement. L'externalisation des services et de la production créant une hiérarchie sociale tellement forte sur ces sites, on peut du coup y constater une forme d'externalisation des risques.

L'industrie chimique et les représentations dangereuses qu'elle véhicule, ne laissent généralement pas indifférents ses personnels. Mais, lorsque au cours d'un entretien, on en vient à interroger un salarié familier de cette industrie sur la peur qu'il pourrait éprouver à exercer son travail, il n'est pas rare qu'il la nie, qu'il se retranche derrière l'habitude ou derrière la nécessité de travailler pour la mettre à distance. Plusieurs travaux de recherche ont montré des formes de protection, avant tout d'ordre symbolique, mises en œuvre par ces salariés pour pouvoir travailler « sans y penser en permanence » dans un environnement dangereux⁵¹. Mais lors de la présente enquête, il est arrivé que la peur se dise plus facilement, en particulier de la part de salariés se considérant comme de passage dans une usine classée. Les parcours détaillés de plusieurs enquêtés montrent une accumulation d'éléments

⁵¹ Par exemple Zonabend F., *La presque île au nucléaire*, Editions Odile Jacob, 1989, ou Coanus T., Duchêne F. et Martinais E., *La ville inquiète. Développement urbain, gestion du danger et vie quotidienne sur trois sites « à risque » de la grande région lyonnaise (fin XIXe, fin XXe)*, rapport au contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes (programme *génie urbain et environnement*), RIVES, 2000.

concourant à nourrir plus encore les craintes provenant d'un emploi à effectuer dans un environnement dangereux. Ils renvoient à une réalité, certes extrême, du travail externalisé dans ces entreprises classées avec des salariés n'ayant pas choisi leur métier, occupant des emplois peu rémunérés, effectuant des tâches peu maîtrisées, isolés et sans connaissance personnelle de l'équipe avec laquelle ils travaillent, liés à un employeur interchangeable quasiment du jour au lendemain, bref cumulant les conditions de stress et ce dans des durées de contrat telles que l'appropriation progressive de l'environnement de travail n'est pas même envisagée. Pour ceux-là comme pour les autres salariés isolés, toutes les craintes viennent se glisser dans les vides béants de ces collectifs de travail déstructurés.

Ces peurs sont renforcées d'autant qu'elles restent globalement isolées de celles des salariés plus pérennes, comme cloisonnées dans les cases constituées par la structuration économique de ces entreprises. En effet, lors de l'enquête, nous avons constaté une absence quasi-totale du champ syndical parmi les personnels externalisés. D'ailleurs, le manque de visibilité syndicale dans les entreprises sous-traitantes du secteur de la chimie nous a été confirmé par les dirigeants rencontrés. Plus précisément, responsables fédéraux de la chimie de la CGT comme de la CFDT constataient que les organisations syndicales qu'ils font vivre sont elles-mêmes cloisonnées, qu'elles se sont forgées avant tout sur des structures pérennes et qu'elles n'ont quasiment pas de prises sur des salariés perçus comme « nomades ». Des formes fugaces de solidarité ont été évoquées lors de l'enquête, de la part de salariés permanents vis-à-vis de salariés externalisés, mais à chaque fois à l'occasion de conflits sociaux ponctuels. De liens durables, il n'a pour ainsi dire pas été question. Ce qui ressort avec force et violence de cette enquête, c'est bien plutôt le morcellement du groupe que constituent les salariés sous-traitants et intérimaires, et leur isolement pour faire face à leurs peurs.

C'est probablement sur ce dernier point, l'isolement des salariés externes pour faire face à leur peur, que nous souhaiterions insister. Au terme d'une enquête précédente, effectuée davantage auprès de salariés « organiques » de la chimie, nous constatons que la sécurité dans l'entreprise résultait largement de constructions sociales produites au fil du temps et en fonction de rapports de forces établis entre salariés et direction des entreprises⁵². Et il nous semblait que ces employés ayant exercé l'essentiel de leur carrière dans les années 1970 et 1980 étaient davantage en position de négocier un équilibre, par eux acceptable, entre le niveau de sécurité qui les rassurait et la rentabilité qu'on exigeait d'eux, négociation exprimant la manifestation de l'appropriation des moyens de travail par les ouvriers⁵³. A l'inverse, il transpire de la présente enquête que, si la gestion de la sécurité n'est visiblement plus un objet conflictuel avec les salariés externes, c'est qu'elle leur est totalement imposée comme une contrainte lourde supplémentaire, charge à eux d'arbitrer les contradictions avec la rentabilité par ailleurs exigée d'eux. Cette situation d'isolement nous semble résulter pour une grande part du morcellement, de la division des collectifs de travail, et de la disparition des forces syndicales dans ces groupes émergents de salariés « nomades ». Dans ce contexte, on ne peut qu'interroger l'efficacité de mesures contenues dans la loi Bachelot touchant à l'extension des limites et des compétences des CHSCT vers les entreprises et les salariés extérieurs, si les organisations syndicales représentées dans ces organismes paritaires n'ont plus les moyens d'avoir de connaissances concrètes sur les conditions de travail de ces nouveaux producteurs, ni d'avoir de prise apparente sur eux. A moins de ne considérer le

⁵² Cf. Duchêne F., *Territoires de la chimie. Rhône-Poulenc et la construction de l'agglomération roussillonnaise*, Thèse de doctorat de géographie, direction A. Vant, Université de Saint-Etienne, 1999.

⁵³ Chaskiel P., « Du syndicalisme à la société civile. Le « risque industriel » comme frontière sociale », communication au colloque international « Cent ans après la charte d'Amiens : la notion d'indépendance syndicale face à la transformation des pouvoirs » organisé par le CURAPP, 11, 12 et 13 octobre 2006 à Amiens.

CHSCT que comme une annexe pure et simple du service de sécurité de l'établissement classé, et non plus comme un lieu conflictuel de co-production de sécurité.

Enfin, notre recherche plus globale interrogeait les processus amenant un territoire industriel dans son ensemble à coproduire de la sécurité au niveau local. Lors de cette enquête, nous avons aperçu une forme de territorialité à travers le bassin d'emploi que constitue le couloir de la chimie. Plus précisément, les industriels locaux, constatant qu'ils faisaient travailler en partie les mêmes entreprises sous-traitantes, ont su s'organiser un temps localement pour mettre en place des formations à la sécurité. Il est frappant à l'inverse de constater chez les salariés enquêtés l'absence d'un propos consistant et chargé de sens sur le thème territorial. Les trajectoires évoquent soit une entreprise privilégiée, soit tout au plus un périmètre d'emplois possibles ou effectués. Mais, là encore, confronté à un modèle ancien de ces entreprises chimiques ayant construit socialement pendant près d'un siècle leur territoire d'action⁵⁴, il nous a paru au contraire que l'externalisation faisait voler en éclats le territoire comme une ressource potentielle, dans son accumulation résidentielle, professionnelle et d'expériences sociales.

⁵⁴ Duchêne F., *Industrialisation et territoire. Rhône-Poulenc et la construction sociale de l'agglomération de Roussillon*, L'Harmattan, 2002.

PRINCIPAUX RESULTATS

Six ans après la catastrophe d'AZF, où en est-on exactement ? Qu'est-il donc advenu de la réforme annoncée par le gouvernement d'alors ? A ce sujet, on peut notamment se demander dans quelle mesure le nouveau programme d'action publique qui est aujourd'hui en passe de se réaliser tire les leçons de l'événement et si les attentes exprimées à ce moment-là ont été satisfaites, et dans quelles proportions. Car à suivre de trop près les acteurs réformateurs dans les nombreuses épreuves qu'ils ont traversées ces dernières années (pour faire la loi, la rendre applicable et tenter de la mettre en œuvre), on en oublierait presque le formidable élan né de la crise du 21 septembre 2001. Il faut en effet se rappeler que dans les jours et les semaines qui ont suivi l'explosion de Toulouse, une quantité impressionnante d'interventions spontanées a subitement envahi l'espace médiatique : il y avait de la dénonciation virulente, des idées d'amélioration à profusion, des propositions de remaniement profond et, parfois même, des pistes de réflexion qui, avec le recul, paraissent presque irréalistes. Que dire, par exemple, de ces projets de déplacement de l'industrie chimique vers les campagnes françaises, défendus à l'époque par nombre d'édiles locaux ? Ou de ces réflexions iconoclastes visant à établir l'utilité sociale de certaines productions dangereuses ? Si ces idées semblent aujourd'hui déplacées, elles ont pourtant alimenté les débats qui ont pris forme après l'événement. Il importe donc, au terme de cette recherche, de comprendre ce décalage en essayant de voir ce qu'il reste, quelques années plus tard, de cet événement singulier et en quoi il a effectivement contribué, par les multiples réactions qu'il a suscitées, au renouvellement de la politique de prévention des risques industriels.

LE RENOUVELLEMENT DES CATEGORIES NORMATIVES DE L'ACTION PUBLIQUE : RUPTURE FRANCHE OU SOLUTION DE CONTINUITÉ ?

S'agissant du droit des installations classées, il semble aller de soi que la loi avance au rythme des catastrophes, comme si l'événement exceptionnel pouvait à lui seul permettre l'émergence de nouvelles dispositions juridiques. Cette observation, accréditée par le fait que, depuis le début du XX^e siècle, plusieurs accidents industriels ont été suivis de réformes plus ou moins importantes, occulte cependant les mécanismes par lesquels s'opèrent ces changements ainsi que la nature des transformations réalisées. Sur ce point, la genèse du cadre réglementaire découlant de la catastrophe d'AZF révèle que si l'événement favorise l'expression de nouvelles formes de problématisation de la question des risques industriels, il ne conduit pas nécessairement à leur intégration administrative et juridique sous la forme de nouvelles catégories normatives. En l'occurrence, l'élaboration de la loi et la mise en règlement du PPRT montrent que la catastrophe agit plutôt comme un catalyseur de réflexions préexistantes, qui permet de concrétiser des évolutions déjà engagées en facilitant leur transfert dans le registre réglementaire. Par exemple, si l'émergence des analyses probabilistes est possible, c'est avant tout parce que cette question a longtemps fait débat entre industriels et administration et qu'elle a déjà donné lieu, plusieurs années avant AZF, à des tentatives avortées de modification de la réglementation. Dans ce contexte, la catastrophe permet seulement de trancher en faveur des seconds, alors que le point de vue des premiers l'avait jusqu'alors emporté.

Au cours du processus de production normative, les références à l'accident et à ses conséquences restent cependant nombreuses : les parties prenantes y font régulièrement

allusion, à toutes les étapes, lors des débats préalables à la préparation de la loi bien sûr, mais également dans les phases suivantes, lors de son vote au Parlement ou au moment de l'écriture des textes d'application. Même différenciées, ces lectures de la catastrophe fondent pour partie les jugements qui participent de la mise en forme des 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 ; c'est également sur la base des enseignements tirés de cet événement que le PPRT est progressivement doté de fonctionnalités inédites permettant d'agir sur le foncier (expropriation et délaissement). Pour autant, il est aisé de mettre en évidence que les instruments d'information préventive et de maîtrise de l'urbanisation ainsi définis ne sont en rien des nouveautés. Pour l'essentiel, ils résultent d'une suite de transcodages, c'est-à-dire de transferts de modèles, de catégories d'analyse et de méthodologies qui préexistent à AZF et qui sont transposés, au prix parfois de quelques aménagements, sur le domaine de la prévention des risques industriels. Le nucléaire pour les CLIC et les risques naturels pour les PPRT constituent par exemple deux terrains d'expérimentation antérieurs parfaitement connus, qui représentent un « vivier » bien utile pour ces opérations de recyclage.

A la lumière de ces quelques exemples, il apparaît que si l'événement catastrophique peut être envisagé comme un moment d'extrême opportunité pour ceux qui sont amenés à en contrôler les effets, cela ne signifie pas que toutes ces possibilités se traduisent par des innovations radicales susceptibles d'opérer une véritable rupture des modes d'action publique. Les mobilisations des uns et des autres, qui s'appuient autant sur les enseignements de la catastrophe que sur l'inventaire des problèmes plus anciens dont ils ont l'expérience, s'inscrivent davantage dans la recherche d'une solution de continuité avec la situation antérieure. On observe en particulier que si l'activité de production normative, dans le temps de l'élaboration de la loi comme dans celui de la mise en règlement, conduit à un certain nombre d'évolutions significatives, celles-ci restent néanmoins bornées par un ensemble de principes intangibles qui définissent les limites dans lesquelles le nouveau cadre réglementaire peut finalement prendre place.

CONTINUITES ET DISCONTINUITES : QUELS CHANGEMENTS ?

Si des changements s'opèrent, on doit tout d'abord constater qu'ils ne remettent pas en cause les principes fondamentaux du droit des installations classées et plus largement de la politique de prévention des risques industriels. La définition qui est donnée aux nouveaux dispositifs d'information et de maîtrise de l'urbanisation reste en effet cohérente avec la ligne générale de cette politique, qui a pour vocation d'organiser, par la sécurisation des installations dangereuses (réduction des risques à la source), la coexistence de l'industrie et de la ville. C'est exactement l'objectif assigné au PPRT qui est d'abord pensé comme une mesure de sauvegarde de l'industrie (car devant contribuer au maintien des usines dans leur environnement urbain), puis défini comme un moyen d'action supplémentaire pour réduire les risques à la source (avant même d'être un outil d'action sur le foncier). De la même manière, le CLIC se présente comme un instrument qui doit favoriser l'acceptabilité du risque industriel ou améliorer l'efficacité de la prévention (selon les conceptions), mais qui dans les deux cas peut contribuer au développement industriel.

On n'observe pas non plus de remise en cause du découpage des interventions légitimes et légales. Les industriels restent seuls responsables de l'élaboration des études de dangers, tandis que les services de l'Etat ont en charge d'organiser les actions de prévention qui se déclinent toujours selon quatre registres principaux (les fameux « quatre piliers » de la prévention) : le suivi et le contrôle administratifs des installations, la maîtrise de

l'urbanisation, l'information et l'organisation des secours. Si ce « découpage » (ou cette sectorialisation) de la prévention des risques industriels reste valide, il faut toutefois préciser que l'avènement de la réglementation MMR tend à renforcer les interactions entre ces différents registres. Cette nouvelle réglementation permet en particulier d'envisager la prévention comme une succession de lignes de défense, chaque niveau étant conçu pour pallier les insuffisances de celui qui le précède. Au premier niveau, il y a la sécurité intrinsèque des installations et l'ensemble des moyens mis en œuvre par les industriels pour réduire les risques à la source. Au deuxième, on trouve les activités de contrôle des services de l'Etat qui peuvent conduire, dans le cadre de la démarche MMR, à la définition de *mesures complémentaires* de réduction des risques. Quant au troisième niveau, il correspond à la démarche PPRT qui, en cas d'incompatibilité entre un site industriel et son environnement (au sens de la démarche MMR) peut conduire à la mise en place de *mesures supplémentaires* de réduction des risques à la source et en dernier ressort, de mesures foncières visant à réduire les vulnérabilités. Les CLIC, qui sont formellement associés à la démarche d'élaboration du PPRT, devraient également participer d'un rapprochement entre la maîtrise de l'urbanisation et l'information préventive, deux domaines qui fonctionnaient jusqu'à maintenant de façon relativement autonome.

Malgré ces transformations, la prévention des risques industriels reste néanmoins dans le cadre des « politiques procédurales » qui, depuis les années 1980, caractérisent les interventions et les contextes d'action des administrations déconcentrées dans le domaine de l'environnement⁵⁵. La nouvelle réglementation promeut toujours un type d'action publique qui opère par la mise en place d'instruments de connaissance, de délibération et de décision, dans le but d'instituer une construction localisée de la prévention et de contribuer, dans le même temps, à la production d'un « intérêt général » territorialisé. L'essentiel du contenu des textes MMR et PPRT porte ainsi sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs. On observe cependant une définition plus précise des objectifs poursuivis et des moyens de les atteindre, par un encadrement plus strict des interventions des services de l'Etat et des différentes options préventives qui peuvent être débattues au plan local avec l'ensemble des parties prenantes.

DES INNOVATIONS PRINCIPALEMENT METHODOLOGIQUES

C'est vraisemblablement sur le terrain des méthodes que les changements opérés sont les plus significatifs (ou en tout cas les plus visibles, pour le moment). Les méthodologies MMR et PPRT définissent en particulier des cadres assez rigides et contraignants, destinés à canaliser les interventions des acteurs de la prévention, à limiter leurs marges de manœuvre. La grille MMR, par exemple, sur laquelle s'appuie la réglementation éponyme, codifie les conditions d'acceptabilité des risques industriels et les moyens d'obtenir la compatibilité des installations dangereuses avec leur environnement urbain. Chaque situation de danger entre alors dans une case à laquelle correspond un niveau d'acceptabilité et un commandement particulier (ne pas autoriser/autoriser sous condition/autoriser). Elle fonctionne donc comme un outil d'aide à la décision qui tend à formaliser l'exercice de la « magistrature technique⁵⁶ » et à normaliser le

⁵⁵ Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n° 42, 1998, p. 37-66.

⁵⁶ A propos de cette spécificité du métier d'inspecteur, voir : 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.

travail d'ajustement des intérêts en présence qui s'effectuait jusqu'alors sur la base de jugements moins catégoriques. De la même manière, la méthodologie PPRT décrit dans le détail les conditions de transformation d'un ensemble d'*inputs* (données brutes fournies par l'étude de dangers) en un ensemble d'*outputs* qui constituent ensuite la matière de ce qui est discuté pour l'élaboration du zonage réglementaire. Là aussi, les outils et les méthodes sont supposés cadrer fortement les interventions des futurs services instructeurs, tout en limitant le champ des possibles dans lequel pourra se déployer le PPRT. Trois types d'argument interviennent pour justifier cette orientation méthodologique : 1) réduire dans une proportion « raisonnable » les coûts afférents à sa mise en œuvre, concernant notamment les secteurs d'expropriation et de délaissement qui pourront être proposés aux acteurs locaux (principe de réalité) ; 2) éviter les situations d'indécision et de blocage par une réduction drastique des possibilités offertes en matière de zonage réglementaire (principe d'efficacité) ; 3) subvenir au déficit probable d'expertise et de connaissance des acteurs locaux s'agissant de la mise en concordance des zones d'aléas avec les mesures de prévention (principe de technicité).

Sur le versant méthodologique, il faut également relever l'avènement de nouveaux principes de construction du risque (une « véritable révolution », selon la majorité des acteurs du secteur). Outre la prise en compte des critères de probabilité, gravité et cinétique, qui a conduit à la définition de nouveaux standards d'étude de dangers, cette « révolution » est associée au changement de paradigme concernant la représentation administrative du risque, dans le cadre d'une démarche de maîtrise de l'urbanisation. L'approche classique par les zones d'effets d'un nombre limité d'accidents majeurs (ou scénarios de référence) est abandonnée au profit d'une approche dite « par le territoire » qui consiste à définir le risque par des combinaisons diverses d'aléas (technologiques) et de vulnérabilités (territoriales).

Même si elles ne valent que pour le PPRT, ces nouvelles règles de fabrication du risque influent néanmoins sur le contenu de la description officielle du danger et sur la façon dont elle peut être appréhendée dans le cadre d'une démarche de prévention concertée et négociée. Plus stricte, plus rigoureuse et surtout, plus représentative de la réalité – parce que fondée a priori sur l'analyse de toutes les éventualités accidentelles et non plus sur les conséquences de quelques accidents majorants souvent considérés comme irréalistes –, la méthode donne aux zones dangereuses un contour plus stable et beaucoup plus parlant, du fait notamment de la progressivité du zonage. La représentation officielle gagne donc en objectivité (et en légitimité) et ce d'autant plus que l'homogénéisation des principes de fabrication de l'aléa et l'automatisation de la production (par le biais d'un logiciel capable d'agréger en peu de temps des quantités considérables de données) tendent à effacer les choix subjectifs des opérateurs et l'influence des contextes socio-politiques dans lesquels ils sont pris. Cela ne signifie pas que les activités de mesure et de calcul à la base du PPRT soient totalement isolées des enjeux politiques, ceux du développement industriel ou de l'aménagement du territoire. Néanmoins, une telle méthode participe d'un processus d'autonomisation de l'instrument de visualisation des risques (ici l'aléa technologique) qui contribue à encadrer et normaliser les relations entre la sphère du « technique » (l'évaluation des risques) et la sphère du politique (la définition des mesures de prévention).

Deux autres effets non négligeables peuvent être également rattachés à la promotion réglementaire de ces nouveaux principes méthodologiques. Le premier est celui d'une possible perte de repère des acteurs locaux de la prévention, en particulier du côté des non-spécialistes (élus locaux, représentants associatifs, riverains), habitués à manipuler des instruments de visualisation beaucoup plus simples et aux significations très différentes. Quant au second effet, il renvoie à l'élargissement du champ de l'expertise légitime qu'induit presque automatiquement le recours aux notions d'enjeux et de vulnérabilités. Il y a là, assurément, un véritable domaine de compétences et d'expertise à constituer (compte tenu du

peu de connaissances et de savoir-faire aujourd'hui disponibles sur ces questions), mais également un enjeu de positionnement pour tous les acteurs de la prévention intervenant localement. Aujourd'hui inoccupé, le terrain de la vulnérabilité est à prendre et il est fortement probable que tous les acteurs locaux investis dans l'élaboration des PPRT chercheront à asseoir leur pouvoir sur cet espace particulièrement stratégique.

Au final, on peut dire que les orientations méthodologiques récemment promues par les réglementations MMR et PPRT formalisent un nouveau type d'intervention, fondé sur des pratiques de mesure inédites et porteur de valeurs qui se distinguent de celles prévalant par le passé. Sous ce deuxième registre, on pense bien sûr aux possibilités d'action sur l'urbanisation existante, ou bien encore, à cette déclinaison spécifique du « principe de responsabilisation » évoqué au début de ce rapport, qui autorise la mobilisation conjointe de fonds publics et privés pour financer les actions de prévention, y compris lorsque celles-ci concernent la sécurisation des établissements industriels. S'il fallait vraiment trouver une rupture par rapport à la situation réglementaire antérieure, elle serait sûrement là : dans la vision administrative du problème « risques industriels » et la façon dont les évolutions méthodologiques se répercutent sur les modalités de traitement de ces mêmes risques. Ce qui nous amène directement à la question des acteurs et à la façon dont ils sont affectés par ces changements.

RECONFIGURATION DES SYSTEMES D'ACTEURS LOCAUX

Par nombre de ses dispositions, le nouveau cadre réglementaire encourage à l'élargissement des cercles de décision et à la reconnaissance de nouveaux acteurs. Cela se traduit notamment par la promotion de procédures plus ouvertes qui demandent de mobiliser des intervenants au-delà des frontières habituelles formées par les services de l'Etat, les industriels et les collectivités locales. Réglementairement parlant, les CLIC proposent ainsi des espaces de débat et d'expertise à des individus et des groupes qui jusque-là n'étaient pas formellement représentés, principalement les « salariés » des entreprises concernés, les « riverains » et les associations locales. La procédure PPRT crée également les conditions d'un investissement plus important de certaines parties prenantes dans la définition des mesures de prévention, qu'elles portent sur la réduction des risques à la source ou sur l'urbanisation existante. Bien que placée sous l'autorité du préfet et de ses services techniques (DRIRE et DDE), l'élaboration du PPRT doit en effet associer les exploitants concernés, les élus locaux ainsi qu'un représentant du CLIC⁵⁷. L'investissement des parties prenantes renvoie également aux conditions d'exécution du PPRT, concernant notamment les mesures foncières (délaissement et expropriation), puisque sa mise en œuvre repose sur un financement conjoint de l'Etat, des collectivités locales et des industriels, dont la répartition est fixée par l'établissement d'une convention signée par les trois parties.

Dans le même temps, le cadre réglementaire modifie pour partie la distribution des rôles entre tous ces acteurs. Cela se traduit de plusieurs manières. On a déjà cité, pour le PPRT, la possibilité d'avoir recours aux acteurs locaux (municipalités, associations et institutions diverses) pour le recensement des données territoriales et la caractérisation des vulnérabilités, c'est-à-dire pour aider à la formalisation des situations à risques (opération détenue jusqu'ici par les industriels et les DRIRE). Le fonctionnement des CLIC dans l'ombre des PPRT suppose d'autre part, pour les acteurs associés à l'élaboration du plan, des tâches de restitution, de présentation et donc, d'explicitation des options retenues, tandis que de l'autre

⁵⁷ La liste des « membres » associés n'est cependant pas limitative et peut être étendue à toute personne que le préfet juge utile de mobiliser pour faire le PPRT.

côté, on attend des « nouveaux entrants » qu'ils se constituent par la même occasion comme « acteur » de la prévention des risques industriels. Aux fonctions de médiatisation et publicisation précédemment évoquées, s'ajoutent également pour les services de l'Etat, des missions spécifiques d'animation pour conduire les différents débats entre experts, non-spécialistes et représentants politiques, dont la réglementation prévoit l'organisation à différentes étapes de la procédure d'élaboration du PPRT (dans le cadre de l'association, lors de la phase de stratégie, ou bien encore lorsque les CLIC devront délivrer un avis formel sur le dit PPRT).

Si au total, l'ouverture des procédures et la redistribution conjointe des rôles et des tâches traduisent une évolution sensible vis-à-vis du schéma décisionnel technico-administratif qui prévalait jusqu'alors, il faut cependant rester prudent sur la capacité de telles dispositions à réformer les pratiques administratives, scientifiques et politiques, en particulier lorsque celles-ci sont établies depuis deux ou trois décennies. Dans un domaine aussi technique que les risques industriels, rien ne dit par exemple que les injonctions à la participation et la reconnaissance de nouveaux acteurs soient des gages suffisants pour rééquilibrer les situations existantes d'asymétrie entre spécialistes et non-spécialistes. Rien ne dit non plus que l'accès des collectivités locales ou de certaines associations, par le biais de la vulnérabilité notamment, aux espaces où se préparent et se négocient les décisions du PPRT, conduira en pratique à un affaiblissement des rapports de domination qui structurent depuis longtemps le champ de la prévention des risques industriels. Plusieurs indices, relevés sur nos différents terrains d'étude, attestent d'ailleurs de l'existence de nombreux facteurs limitants à la concrétisation de ces évolutions.

Parmi ces limites potentielles, on peut commencer par citer le fait que l'ouverture des procédures et la tenue de débats réguliers sur les risques industriels représentent des contraintes fortes, en termes de temps et de moyens, pour les administrations chargées d'exécuter cette politique, mais également pour tous les autres participants engagés dans de tels dispositifs. Une deuxième limite, également observée, tient à la complexification tangible des procédures et des méthodes, à la nouveauté de certains sujets et au renouvellement des catégories usuelles de la prévention des risques industriels qui ne facilitent pas les échanges entre spécialistes et non-spécialistes, quand ils ne les empêchent pas totalement. Un autre obstacle, visible à Feyzin par exemple, apparaît dès lors que les élus locaux hésitent à s'engager pleinement dans un processus qui mobilise ses acteurs au-delà des frontières habituelles, par crainte de s'exposer au développement d'une dynamique politique non contrôlable, de se voir associés à des mesures impopulaires ou remis en cause dans leur leadership des affaires locales⁵⁸.

Dans un registre similaire, il faut encore tenir compte du fait que les exploitants se montrent en général peu favorables à l'ouverture d'espaces de discussion relatifs à leurs propres activités, à partir du moment où ceux-ci dépassent le cadre restreint de la relation normalisée avec les autorités de contrôle. Pas nécessairement organisée, ni même uniformément partagée par tous les industriels, cette résistance se mesure néanmoins aux diverses tentatives effectuées par certains de leurs représentants, dans le cadre des activités du SPIRAL, de pourvoir au contrôle des informations mises à disposition des CLIC ou bien encore de limiter les possibilités d'action des représentants des salariés dans les différents dispositifs de concertation existants localement. L'ouverture aux « nouveaux entrants » est surtout

⁵⁸ Nos observations révèlent en particulier que les élus locaux préfèrent souvent se faire imposer des mesures contraignantes, qui bien qu'ayant en général été négociées au préalable dans des cénacles restreints, peuvent être présentées comme le résultat d'une action coercitive des services de l'Etat (la fameuse « ouverture de parapluie » du fonctionnaire légaliste peu soucieux des réalités locales).

envisagée par les industriels comme une évolution contreproductive, dans la mesure où elle peut conduire à publiciser (et donc à rendre discutables) des modes de faire, des fonctionnements internes ou des choix stratégiques qui, de leur point de vue, ne sont pas discutables. Le décloisonnement des univers professionnels et sectoriels de la sphère industrielle ne semble donc pas encore à l'ordre du jour des entreprises de la chimie ou du pétrole, ce que tend d'ailleurs à montrer l'enquête sur les salariés intérimaires et sous-traitants.

RISQUES INDUSTRIELS ET PARTICIPATION : QUELLE DEMOCRATIE DES RISQUES ?

Le vent démocratique qui a soufflé sur le domaine des risques industriels après AZF a-t-il donc vraiment fait bouger les lignes ? Les appels à la participation, à la responsabilisation des uns et des autres, à la nécessaire prise en compte de tous les points de vue, ont-ils été suivis d'effets ? Se sont-ils vraiment concrétisés dans les pratiques, telles qu'on peut les observer aujourd'hui, au moment où le nouveau programme d'action publique entre dans son cycle de mise en œuvre ? Telles sont les questions auxquelles nous voulons répondre pour finir, en nous appuyant sur l'enquête réalisée autour des CLIC en Rhône-Alpes et de la constitution du comité de Feyzin. Certes, l'éclairage apporté est limité, eu égard à la spécificité du terrain d'observation et à l'état d'avancement de l'expérience, mais il permet néanmoins d'apercevoir des « tendances » qui appellent déjà un certain nombre de remarques.

Le constat général qui se dégage de cette recherche est que si l'idée de la participation et de la démocratisation des risques industriels semble faire l'unanimité après AZF, son transfert dans l'ordre des pratiques est en revanche loin d'aller de soi. Trois raisons principales pourraient expliquer ce décalage. La première est que la participation (vue sous l'angle de l'intégration du « public » dans les processus de décision) constitue un domaine d'intervention dont les acteurs de la prévention n'ont pas l'expérience, qu'ils connaissent donc mal, voire pas du tout. En effet, en matière de risques industriels, la relation au « public » emprunte surtout les voies de la communication ou de l'information (sélective) et de façon beaucoup plus exceptionnelle de la concertation, mais seulement dans des cénacles restreints et fermés⁵⁹. La seconde raison, qui découle de la première, est que cette idée fait appel à des registres d'action très différents selon qu'elle est envisagée par tel type d'acteurs ou par tel autre. Sous la question de la participation, figurent en réalité des conceptions très variables de la relation au « public », de l'intérêt d'instituer un échange avec lui, de ce qui peut s'échanger et des objectifs assignés à une telle démarche. Pour le dire de façon plus imagée, deux acteurs parlant de « démocratiser les risques industriels » et croyant parler de la même chose, peuvent en fait parler de choses très différentes. La troisième raison enfin, est que les promoteurs de ce type de démarche présupposent en général l'existence d'un « public » par nature réceptif, intéressé et prêt à jouer le « jeu de la participation » tel qu'il a été défini par ses instigateurs. Or, comme le montre la constitution du CLIC de Feyzin, ce public n'existe pas *a priori*. Ou s'il existe dans l'absolu, il reste introuvable dans la pratique.

Les difficultés à envisager concrètement ce « tournant démocratique » s'observent en premier lieu dans le temps de l'écriture de la loi et de sa mise en règlement. A plusieurs reprises, on a effectivement pointé la diversité des expériences et des références mobilisées pour penser ces nouveaux dispositifs d'information et de concertation, ainsi que l'incapacité de leurs promoteurs à s'entendre sur des objectifs précis, détaillés et explicites. Dans le cas des CLIC

⁵⁹ Cf. Coanus T., Duchêne F., Martinais E., « Les relations des gestionnaires du risque urbain avec les populations riveraines. Critique d'une certaine idée de la "communication" », *Annales des Mines, Responsabilité et Environnement*, n° 13, 1999, p. 5-17.

par exemple, des approches s'opposent en permanence qui renvoient à deux modèles plus ou moins antagoniques : un modèle cherchant à valoriser le débat et le pluralisme de l'expertise d'un côté⁶⁰ ; un modèle plus pédagogique de l'autre. Pour autant, cette confrontation n'a que peu d'incidence sur la forme qui est finalement donnée au dispositif, si bien qu'on ne sait pas, au bout du compte, selon lequel des deux modèles les CLIC doivent être appréhendés. Plus globalement, on constate que les nouvelles catégories normatives de la participation s'imposent surtout comme des compromis provisoires, aux contenus peu précis, et dont le sens échappe globalement à l'ensemble des parties prenantes⁶¹. Même définis réglementairement, la signification et le contenu de ces dispositifs restent dans la plupart des cas à construire par les acteurs de la mise en œuvre, en fonction des lectures qu'ils font de la réglementation, des contraintes qui pèsent sur leurs activités et des enjeux qu'ils attachent à la participation dans ses déclinaisons locales.

On le voit bien avec l'exemple des CLIC, l'élaboration d'une politique ne peut se réduire à la mise en forme de nouvelles catégories normatives et à leur diffusion du centre vers la périphérie : elle passe nécessairement par une série de réceptions, de reformulations et d'adaptations pour « coller » aux conditions locales de leur application. En l'occurrence, la création des CLIC en Rhône-Alpes donne lieu à un usage sélectif des ressources juridiques et méthodologiques produites par l'administration centrale. Au passage, on assiste à la redéfinition du programme d'action qu'il s'agit de mettre en œuvre, d'autres logiques venant s'articuler aux finalités initiales (moyens financiers, humains et techniques de la DRIRE ; difficultés d'enrôlement des représentants des collèges « salariés » et « riverains » ; concurrence avec le SPIRAL, etc.). En s'appliquant au niveau territorial, le projet a donc tendance à s'étendre et à se transformer dans un même mouvement. C'est ainsi que localement, avant même leur création effective, les CLIC sont définis comme des espaces éducatifs destinés à préparer les acteurs locaux et les populations riveraines aux discussions sur les PPRT. Par mesure d'économie essentiellement, le modèle pédagogique s'impose et constitue dès lors le principal registre de légitimation pour l'installation des comités. Ce choix politique n'est cependant ni anecdotique, ni accessoire. Il renseigne au contraire sur la manière dont est pensée et mise en œuvre la participation autour des risques industriels en Rhône-Alpes et plus particulièrement, dans l'agglomération lyonnaise. Trois objectifs largement imbriqués se dégagent en effet derrière cette valorisation du registre pédagogique qui, d'un certain point de vue, révèle la persistance du modèle technocratique de la concertation : favoriser l'acceptabilité des risques industriels, responsabiliser les acteurs et enfin garder le contrôle des sujets mis en débat.

Cette conclusion, qui mériterait toutefois d'être consolidée par des comparaisons, nous conduit à relativiser les interprétations qui associent le développement des instances délibératives à un inévitable regain démocratique. En effet, comme l'illustre de cas de Feyzin et plus généralement celui des CLIC en Rhône-Alpes, la mise en place de telles instances ne signifie pas la disparition de la technocratie, ici une administration gouvernée par des corps d'ingénieurs qui se définissent d'abord comme des techniciens, dont l'activité reste décisive pour organiser les actions préventives et en préciser les modalités. D'autre part, il ne faut pas oublier qu'en matière de risques industriels, l'information et la concertation relève des missions régaliennes de l'Etat et que dans ces conditions, il revient aux DRIRE d'encadrer le processus de constitution et le fonctionnement de ces nouveaux dispositifs. Rien d'étonnant donc, ni d'illégitime d'ailleurs, à ce qu'ils cherchent à en maîtriser le développement pour les

⁶⁰ Selon les principes de la démocratie « dialogique » : cf. Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

⁶¹ L'exemple du principe d'association pour l'élaboration du PPRT est de ce point de vue édifiant.

rendre cohérents avec leurs attentes et leurs objectifs. Au final, il apparaît donc plus juste de considérer comment la technocratie compose avec ces nouvelles modalités délibératives, au même titre qu'elle s'accommode déjà des conditions de la démocratie représentative plus ou moins institutionnalisée. Dès lors, le questionnement se déplace d'une interrogation sur le caractère réellement participatif ou démocratique des CLIC et PPRT 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 disposition réglementaire en envisageant éventuellement l'expérience des fonctionnaires d'Etat à l'interface entre dispositifs délibératifs et continuité technocratique.

POUR EN SAVOIR PLUS...

PUBLICATIONS SCIENTIFIQUES

Publications scientifiques parues

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

Emmanuel Martinais, Christelle Morel Journel, **François Duchêne**, « La construction sociale du risque environnemental : un objet géographique ? », in Séchet R. et 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.

Laure Bonnaud, **Emmanuel Martinais**, « 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, (disponible sur <http://developpementdurable.revues.org/document749.html>).

Thierry Coanus, **François Duchêne**, **Emmanuel Martinais**, « Risque, territoire et longue durée : vers une "société du risque" ? », *Annales de la recherche urbaine*, n° 95, 2004, p. 19-25.

Publications scientifiques à paraître

Laure Bonnaud, **Emmanuel Martinais**, « Débattre, informer, communiquer, concerter, participer, alerter ou interpellé ? Genèse du chapitre information dans la loi Bachelot du 30 juillet 2003 », in Suraud M.-G., Blin M.-P., *Information, communication sur les risques industriels*, Toulouse, Octarès, MSH-T. (Sous presse)

COLLOQUES

Participations passées à des colloques

Laure Bonnaud, **Emmanuel Martinais**, « Gouverner les risques industriels par la loi. Sociogenèse de la loi relative à la prévention des risques technologiques du 30 juillet 2003 », séminaire « *Gouverner l'environnement par les normes* », LASAP/Université de La Rochelle, 15 juin 2007

Emmanuel Martinais, « De la loi au règlement : la fabrique administrative du PPRT, nouveau dispositif de prévention des risques industriels », communication à la journée d'études *Risques sanitaires, industriels et de sécurité des aliments. Approches sociologiques*, INRA-TSV, Réseau R2S, Paris, 5 avril 2007.

Laure Bonnaud, **Emmanuel Martinais**, « Débattre, informer, communiquer, concerter, participer, alerter ou interpellé. Genèse des CLIC dans la loi "Risques" du 30 juillet 2003 », séminaire *Information, Communication sur les Risques Industriels*, MSHS Toulouse, Toulouse, 12 décembre 2006.

Laure Bonnaud, **Emmanuel Martinais**, « Écrire la loi. Genèse d'un dispositif d'information et de concertation dans la loi Bachelot du 30 juillet 2003 », séminaire TSV, INRA, Paris, 6 novembre 2006.

Emmanuel Martinais, « Place et usages de l'analyse probabiliste dans la gestion des risques industriels : le cas de la France », séminaire *Probabilité, incertitude et action publique urbaine*, Laboratoire RIVES, ENTPE, 30 juin 2005.

Participations futures à des colloques

Emmanuel Martinais, « Risques industriels et maîtrise de l'urbanisation : vers une redéfinition du rôle de l'État ? », séminaire *Vers un Etat régulateur ?*, CPVS-DRAST, LATTI, Paris, 27 avril 2004.

Magali Nonjon, « De la communication à la "mise en concertation" des risques industriels : une étude de cas, le comité local d'information et de concertation de Feyzin (69) », Colloque *Risques industriels majeurs, sciences humaines et sociales*, LERASS, IUT Paul Sabatier, Toulouse, 6-7 décembre 2007.

Emmanuel Martinais, « De la loi au règlement : la définition administrative et réglementaire du PPRT », Colloque *Risques industriels majeurs, sciences humaines et sociales*, LERASS, IUT Paul Sabatier, Toulouse, 6-7 décembre 2007.

Françoise Lafaye, Magali Nonjon, « Sans raison, ni vertu. Réalités d'un CLIC dans le couloir de la chimie lyonnais », Conférence internationale *La participation politique et ses défis : territoires, action collective et registres*, Chaire UNESCO « Politiques urbaines et citoyenneté », UMR 5600 et ENTPE, Lyon, 10-11 décembre 2007.

SEMINAIRES ORGANISES

Journée d'études « Risques sanitaires, industriels et de sécurité des aliments. Approches sociologiques », organisée par **L. Bonnaud**, à l'INRA d'Ivry-sur-Seine, le 5 avril 2007 (Présentation d'**E. Martinais**).

Journée d'études CESSA/RIVES « Les collèges des "nouveaux entrants" dans les CLIC : Premier tour d'horizon », organisée par **F. Lafaye**, à l'ENTPE, Vaulx-en-Velin, 12 juillet 2007 (Présentations de **M. Nonjon** et **F. Duchêne**).

Séminaire PUCA « Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques. Spécificités françaises et mise en perspective internationale », organisé et coordonné par J.-P. Galland et **E. Martinais**, 8 séances en 2007 et 2008.

ENSEIGNEMENT - FORMATION

Enseignements et formations dispensés

Laure Bonnaud, Cours « Sociologie du risque », Master Recherche Entreprises Innovation Société (M2, 21 h) de l'université de Marne-La-Vallée, 2007-2008.

François Duchêne, « Entreprises de la chimie et sous-traitance », Mastère des Grandes écoles « Gestion des risques », ENTPE – IFP, 2005

François Duchêne, Emmanuel Martinais, « L'élaboration de la loi du 30 juin 2003 », conférence-débat avec Roselyne Bachelot, Mastère des Grandes écoles « Gestion des risques », ENTPE – IFP, 2005

François Duchêne, « Etablissements classés Seveso, CHSCT et sous-traitance », enseignement dans le cadre de l'option transversale « Maîtrise des risques d'origine anthropique et naturelle », 5^e année, INSA de Lyon, 2005, 2006.