



HAL
open science

Expertise d'État et risques industriels. La persistance d'un modèle technocratique depuis les années 1970

Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais

► To cite this version:

Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais. Expertise d'État et risques industriels. La persistance d'un modèle technocratique depuis les années 1970. Bérard Yann, Crespin Renaud. Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs, PUR, pp.161-175, 2010. halshs-00935718

HAL Id: halshs-00935718

<https://shs.hal.science/halshs-00935718v1>

Submitted on 23 Jan 2014

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

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

Expertise d'État et risques industriels

La persistance d'un modèle technocratique depuis les années 1970

BONNAUD Laure, INRA UR1216, RITME

MARTINAIS Emmanuel, ENTPE-RIVES, UMR CNRS 5600, Université de Lyon

En France, depuis 1810, la prévention des risques industriels repose sur un principe immuable : les entreprises susceptibles de porter atteinte à l'environnement doivent obtenir une autorisation préfectorale qui précise les conditions de leur fonctionnement¹. Définie par la réglementation, la procédure prévoit que l'exploitant présente un dossier de demande d'autorisation dans lequel figure une étude d'impacts et une étude de dangers, souvent élaborées avec le concours d'un bureau d'étude spécialisé. Cette analyse technique dresse la liste des risques engendrés par l'établissement, qualifie les atteintes potentielles à la santé des populations riveraines et définit les mesures de sécurité, dites de « réduction des risques à la source ». Sur la base de ces documents, l'inspection des installations classées (en général la Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement) rend un avis et prépare l'arrêté d'autorisation, c'est-à-dire la liste des prescriptions que l'exploitant doit respecter.

Tels sont les contours du modèle technocratique d'expertise et de décision que plusieurs auteurs ont contribué à mettre en évidence à partir des années 1980. A partir d'une comparaison internationale, Michael Pollak est le premier à décrire les spécificités du « système d'autorisation compacte » qui prévaut en France : l'organisation de l'expertise est concentrée, sous tutelle de l'Etat, et dessine un modèle d'autorité dont la légitimité découle de la science². Dans ce cadre, des corps d'ingénieurs d'État, réputés compétents, agissent pour une administration réglementaire au nom du bien commun³. Pour Michael Pollak, deux types d'éléments pourraient alors conduire à l'évolution de ce modèle : les possibilités de recours judiciaires d'une part, car les tribunaux apprécient différemment des administrations les mêmes dossiers techniques ; la multiplication des acteurs extérieurs dans des dispositifs de participation du public d'autre part, car cela augmente les « points de conflit potentiels, portant sur la technique et sur les pouvoirs d'influence »⁴.

La décennie suivante, Pierre Lascoumes remet sur le métier l'analyse de la décision en matière de risques industriels et ses conclusions confortent les travaux antérieurs : la gestion technocratique des risques industriels repose sur un transcodage juridico-technique des problèmes, assuré par la « magistrature technique » du corps des Mines⁵. Ce dernier dispose d'un pouvoir à trois composantes : il assure le suivi administratif et technique de secteurs-clés pour le développement économique et social, il joue un rôle d'interface entre milieux politiques, économiques et administratifs, et il assure la

¹ BONNAUD L., *Experts et contrôleurs d'État : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, Thèse pour le doctorat de sociologie, ENS Cachan, 2002.

² POLLAK M., « La régulation technologique : le difficile mariage entre le droit et la technologie », *Revue française de science politique*, vol. 32, n° 2, 1982, p. 165-184.

³ POLLAK M., « Expertise et réglementation technologique », in *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, CRESAL, Saint-Etienne, CRESAL, 1985, p. 253-271.

⁴ POLLAK M., « La régulation technologique : le difficile mariage entre le droit et la technologie », *Revue française de science politique*, vol. 32, n° 2, 1982, p. 170.

⁵ LASCOUMES P. *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris, La Découverte, 1994.

production des connaissances et la définition des problèmes préalables à l'intervention publique. Tout comme Michael Pollak, Pierre Lascoumes voit dans la mise en place d'instruments d'information et de consultation les ferments d'une ouverture des pratiques administratives d'expertise⁶.

Si la question de l'expertise en matière de risques industriels mérite à nouveau d'être posée, c'est en raison de la réorganisation de l'action publique consécutive à l'explosion de l'usine AZF, en 2001. A bien des égards, la loi votée le 30 juillet 2003 semble confirmer les hypothèses formulées par les analystes des décennies précédentes quant aux modalités d'évolution de l'expertise. Le texte prévoit par exemple de créer des instances visant à élargir le dialogue autour des sites à risques : c'est notamment la vocation des comités locaux d'information et de concertation (CLIC), qui seront consultés pour l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Doit-on pour autant considérer que la loi Bachelot-Narquin annonce le déclin du modèle technocratique d'expertise qui caractérise la prévention des risques industriels depuis plusieurs décennies ? Pour répondre à cette question, notre contribution expose les fondements de ce modèle de régulation technologique, puis montre comment il est reconfiguré dans la crise qui suit l'explosion de l'usine AZF.

La permanence de la technocratie dans un secteur d'action publique, surtout lorsqu'il est animé par les représentants d'un corps technique d'Etat, est une question régulièrement envisagée par les sciences sociales⁷. Les travaux pointent en général le travail continu de construction de savoir-faire et de légitimité des grands corps, par le renouvellement des moyens d'action ou l'investissement de nouveaux domaines d'intervention⁸. Dans cet article, nous proposons de porter l'analyse au-delà des terrains d'action des corps d'Etat, en faisant l'hypothèse que les conditions de préservation du modèle technocratique de gestion des risques industriels sont également à rechercher du côté des relations que l'administration en charge de la politique de prévention entretient avec les assujettis industriels. L'objectif est ainsi d'examiner, depuis le début des années 1970, les contours, les modalités et le contenu de l'interaction entre inspecteurs et industriels, qui fonde l'expertise sur les risques industriels. Dans cette perspective, la catastrophe de l'usine AZF à Toulouse et les modifications législatives qu'elle a entraînées sont envisagées comme des moments clés de la redéfinition des modes de fabrication de l'expertise, dans la concurrence des territoires professionnels⁹. On examine notamment comment les acteurs de cette relation bipartite composent avec les dispositifs de participation et d'information, dans le but de renforcer le modèle technocratique¹⁰. Au final, il s'agit de prendre au sérieux la proposition formulée par Claude Gilbert et Yannick Barthe de rendre compte des pratiques d'expertise telles qu'elles sont sans se préoccuper de ce qu'elles devraient être¹¹ (indépendantes, contradictoires, pures, ouvertes, etc.), afin de s'interroger sur la permanence d'un modèle technocratique, dont la disparition est pourtant régulièrement évoquée par les sciences sociales¹².

⁶ LASCOUMES P., « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation », *Responsabilité et Environnement, Annales des Mines*, n° 10, 1998, p. 51-62.

⁷ CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1964 ; THOENIG J.-C., *L'ère des technocrates, le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Les éditions d'organisation, 1987.

⁸ LASCOUMES P. « La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs. Le cas des politiques d'environnement », Dubois V. et Dulong D. (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, P.U.S., 1999 ; GERVAIS J., « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'identité managériale, le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'Etat, *Politix*, vol. 20, n° 79, 2007, p. 101-123.

⁹ Sur cette question, voir également : GENESES, *Devenir expert*, n°70 (1).

¹⁰ L'article s'appuie sur deux enquêtes récentes. La première, réalisée entre 2004 et 2006, a porté sur l'élaboration et la mise en règlement de la loi Bachelot-Narquin : cf. BONNAUD L., MARTINAIS E., *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*, Paris, La Documentation Française, 2008. La seconde, toujours en cours, a pour objet d'actualiser le travail de thèse de Laure Bonnaud et cherche à mettre en évidence les évolutions du métier d'inspecteur des installations classées.

¹¹ BARTHE Y., GILBERT C., « Impuretés et compromis de l'expertise, une difficile reconnaissance. À propos des risques collectifs et des situations d'incertitude », Dumoulin L., La Branche S., Robert C., Warin P. (coord.), *Le recours aux experts*, Grenoble, PUG, 2005, p. 43-62.

¹² JOLY P.-B., « La sociologie de l'expertise scientifique : les recherches françaises au milieu du gué », in Borraz O., Gilbert C., Joly P.-B., *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Grenoble, Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise, mars 2005, p. 117-174.

1. Une expertise technocratique historiquement fondée sur un échange bipartite

En matière de risques industriels, le modèle technocratique d'expertise qui prévaut aujourd'hui, fondé sur une relation privilégiée bipartite entre ingénieurs d'Etat et industriels, s'est développé à partir de la fin des années 1960¹³, lorsque l'inspection des installations classées a été transférée au service de l'industrie et des mines. Quelles en sont les modalités et comment a-t-il évolué ?

La collaboration technique

Au début des années 1970, les services des mines sont affectés à une mission principale, la surveillance des activités minières, et à une multitude de tâches d'importance moindre, comme le contrôle des camions ou le soutien à l'activité économique. Ses fonctionnaires sont en majorité des ingénieurs des mines au sens propre du terme, c'est-à-dire qu'ils connaissent l'exploitation minière, et ont travaillé physiquement dans les puits et les galeries, dont ils ont une expérience concrète. Leur connaissance des questions de sécurité concerne surtout la protection des mineurs, dans un univers où les accidents, nombreux, sont souvent mortels. En revanche, le monde industriel au sens large, tel qu'il est appréhendé dans la nomenclature des installations classées, leur est largement inconnu. Autoriser les établissements dangereux et fixer les conditions de cette autorisation constitue donc pour eux un nouveau métier.

Pour prendre en charge l'encadrement réglementaire des établissements industriels, ces pionniers transposent le modèle de l'inspection minière, qui repose sur une bonne connaissance technique de l'exploitation et une proximité avec les hommes qui y travaillent, ingénieurs et délégués mineurs. Il s'agit de comprendre comment fonctionnent les installations et quels sont les procédés de fabrication. A cette fin, les nouveaux inspecteurs font feu de tout bois : ils organisent des campagnes de visites des établissements relevant d'un même secteur, afin de se familiariser avec les procès de production, font preuve de curiosité pour les sites pilotes, les salons professionnels, les formations des chambres de commerce, etc. La dimension territoriale est alors déterminante et les connaissances des inspecteurs sont très liées au tissu industriel local, ainsi qu'à leur expérience propre. Un bon inspecteur est alors un homme de terrain, qui connaît bien les installations, et mieux encore les dispositifs et procédés de traitement de la pollution et de prévention des risques. Ainsi les dossiers d'archives révèlent-ils des inspecteurs qui s'engagent dans le conseil, en recommandant des prestataires, en triant dans les devis aux entreprises, en les aidant à constituer leurs dossiers de demande d'autorisation.

Le dialogue bipartite récuse alors toute référence au droit ou à la fonction de contrôle de l'inspection et s'appuie principalement sur un échange « entre techniciens », voire « entre ingénieurs », pour l'évaluation des prescriptions techniques adéquates. Il vise à la recherche en commun de solutions pragmatiques, acceptables sur le plan technique et qui ne négligent pas la dimension économique des problèmes.

La magistrature technique

Au cours des années 1980 et 1990, l'autonomie croissante du ministère de l'environnement et la transposition dans le droit français de directives européennes toujours plus nombreuses (dont la directive Seveso publiée en 1982) sont à l'origine d'une inflation très nette des textes réglementaires régissant la prévention des risques industriels. Sur le terrain, il ne s'agit donc plus de convertir les industriels à des démarches de progrès environnemental, mais de leur faire adopter les priorités nouvelles, précises, définies par ces textes (diminution des rejets, pollution de l'air, assainissement des sites et sols pollués, organisation de plans de secours). Le dialogue entre inspecteurs et industriels doit intégrer ces nouvelles dispositions, qui ne sont plus d'application souhaitable, mais contraignante. Sur le terrain, on constate cependant des aménagements du cadre réglementaire, qui permettent aux inspecteurs de la DRIRE d'engager des négociations, principalement sur les délais, avec les assujettis industriels. Dans la définition des « normes secondaires d'application »¹⁴, il s'agit en particulier de maintenir la relation de confiance avec les interlocuteurs industriels pour guider le fonctionnement des

¹³ 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, 2005, p. 131-161.

¹⁴ LASCOUMES P., « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 43-71.

entreprises dans le bon sens, celui du progrès environnemental¹⁵. Issus majoritairement des écoles des Mines de Douai ou Alès, les nouveaux inspecteurs ont une formation généraliste, déconnectée des questions minières, mais qui intègre la dimension économique des problèmes industriels.

Dans le même temps, on observe une évolution significative de la prise en compte des questions environnementales dans les entreprises. Les groupes industriels se dotent d'ingénieur sécurité ou environnement, quand ils ne créent pas des bureaux d'études et de recherches propres. C'est également à cette époque que se développent de nouvelles conceptions de la sécurité industrielle, plus systémiques, et non uniquement liées à la force de l'appareillage technique. L'inspecteur de la DRIRE, généraliste, perd peu à peu son statut de référent technique pour les questions de sécurité. Il concentre alors ses interventions sur les aspects les plus précisément décrits dans la réglementation (lutte contre les pollutions), tandis que son expertise des études de dangers repose sur une convention unique, celle de l'accident de référence.

La redéfinition procédurale des rôles de chacune des parties

A la fin des années 1990, le ministère de l'environnement engage la réorganisation de l'inspection, afin d'en finir avec la confusion des activités de protection de l'environnement et de développement industriel, pour promouvoir un nouveau métier de « gendarme de l'environnement ». Dans cette perspective, le ministère souhaite homogénéiser le plus possible les qualifications de situation et les décisions des inspecteurs, y compris dans leurs relations avec les exploitants. Cette orientation se traduit par la mise en place d'un parcours de formation (initiale et continue) pour construire des références communes, la définition de règles déontologiques (matérialisées dans une charte) et la mise en place de procédures destinées à homogénéiser les pratiques, quels que soient la région, l'âge ou la spécialisation de l'inspecteur.

Cette « procéduralisation » de l'inspection constitue également une réponse pragmatique à l'accroissement des situations d'incertitude auxquelles sont confrontés les inspecteurs. Elle permet par exemple de faire face à l'élargissement du champ des compétences requis par la diversité des sites, des types d'installation et des domaines d'activités. De plus, elle intègre concrètement la notion de « risque » industriel et prend acte du fait que les connaissances ne sont pas stabilisées et demeurent, en tout état de cause, conventionnelles. La « scénarisation » des événements accidentels, socle des pratiques expertes en matière d'évaluation des risques industriels, reste un exercice théorique, au cours duquel l'exploitant et l'inspecteur doivent s'entendre sur une représentation réaliste d'un événement possible qui pourra être ensuite érigé au rang d'événement de référence¹⁶.

L'avènement de l'inspection procédurale, bien que porteuse de changement, ne remet pas en cause les principales caractéristiques du modèle d'expertise qui s'est lentement constitué au cours de ces trois dernières décennies. Cette expertise continue à prendre forme dans une relation d'échange entre l'administration chargée d'appliquer la réglementation et les assujettis industriels, elle reste peu (voire pas) ouverte aux autres acteurs concernés et elle repose sur des conventions techniques qui orientent la décision publique. Qu'advient-il alors de ce modèle après l'explosion de l'usine AZF, dans un contexte où l'action des pouvoirs publics fait l'objet de remises en cause et où le gouvernement de l'époque, dit vouloir instaurer une « démocratie du risque » ?

2. Une expertise légitime et socialement reconnue

« J'ai cru l'industriel quand il a déclaré avec l'aval de la DRIRE que la modification proposée améliorerait la sécurité et la prise en compte environnementale, explique Josée Cambou, de l'Union Midi-Pyrénées nature et environnement. Sur le nitrate d'ammonium, je sais maintenant qu'on ne m'a pas dit toute la vérité¹⁷. »

¹⁵ Le slogan de la DRIRE dans les années 1990 est d'ailleurs sans équivoque : « Pour une industrie performante, propre et sure. »

¹⁶ JOUZEL J-N, « La politique du pire. Un cas de controverse autour d'une usine à risques », in Jouzel J.-N., Landel D., Lascoumes P., *Décider en incertitude*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 27-133.

¹⁷ *Le Monde* du 3 octobre 2001.

Avec l'explosion de l'usine AZF, le 21 septembre 2001, le modèle d'expertise co-construit par le dialogue entre la DRIRE et les industriels est exposé au grand jour. On constate alors qu'il est largement accepté par les parties prenantes de la sécurité industrielle, y compris par les associations de protection de l'environnement qui représentent les riverains. Certes, dans les jours qui suivent l'explosion de l'usine toulousaine, une partie des critiques se focalise sur l'activité de la DRIRE pour le contrôle et la surveillance de l'industrie chimique et pétrolière¹⁸. Mais si l'inspection se trouve ainsi mise en cause, c'est moins en référence à son activité d'expert technique attaché au suivi administratif des ICPE qu'à la nature du dialogue qu'elle entretient avec les acteurs locaux, au-delà du monde fermé des directions d'entreprise. Ainsi les associations de protection de l'environnement dénoncent-elles l'opacité du fonctionnement des DRIRE et la difficulté à obtenir des réponses aux questions posées, alors que les syndicats s'agacent d'une inspection qui ne rencontre jamais les représentants des salariés et se cantonne au dialogue avec les directions des établissements. Les requêtes des syndicats, des élus, des associations se situent dans le registre de la « mise en visibilité » de l'identification des dangers et de l'expertise : avoir accès aux documents, faire en sorte que les interventions de l'inspection des installations classées soient clarifiées et publicisées, que les procédures soient davantage accessibles et que les ressorts de la décision publique soient plus lisibles.

Pour autant, les débats post-AZF ne conduisent pas à une remise en cause du monopole de la DRIRE et des exploitants sur l'expertise. Au contraire, la plupart des intervenants propose un renforcement des services d'inspection au sein des DRIRE (*cf.* encadré). Pour beaucoup, y compris les organisations patronales, il s'agit de doter l'administration de moyens plus conséquents, de consolider ses capacités de contrôle et de dialogue, afin de tendre vers un encadrement des activités à risques plus performant et plus indépendant.

« Si le risque zéro n'existe pas, la perception du risque par la société a évolué. C'est pourquoi les DRIRE qui assurent un soutien au tissu industriel et des pouvoirs de police en matière d'environnement doivent jouer un rôle majeur auprès des entrepreneurs. Leurs inspecteurs, au nombre de 1320, sont aujourd'hui en nombre largement insuffisants » (MEDEF, janvier 2002)

« Des moyens de contrôle et d'expertise à développer : une inspection des installations classées à la hauteur des enjeux, d'où une augmentation importante de ses moyens et de ses agents. » (France Nature Environnement, novembre 2001)

« Un autre leitmotiv des tables rondes a été l'insistance sur le rôle des DRIRE, leurs responsabilités dans le suivi et le contrôle des activités industrielles à risques, la nécessité de renforcer leurs moyens. Il a souvent été suggéré d'augmenter massivement leurs effectifs pour assurer la fonction permanente d'audit des études de dangers et des procédures de management de la sécurité. » (P. Essig, rapporteur du débat national sur les risques industriels, janvier 2002)

Profiter de la catastrophe pour changer de modèle d'expertise : le projet d'un ministre vert

Dans les jours qui suivent l'explosion, le Premier ministre L. Jospin annonce la décision de son gouvernement de modifier la loi sur les installations classées et de rendre la gestion des risques industriels « plus démocratique ». A cette fin, il propose la mise en place de comités locaux d'information et de prévention sur les risques technologiques (CLIPRT), appelés à « jouer un rôle réel d'interpellation, d'information, d'alerte et de mise en garde » et « susciter lorsque cela s'avère nécessaire des contre-expertises¹⁹ ». Parallèlement, le ministre de l'environnement, défend l'idée d'une expertise ouverte, dans laquelle les avis de tous pourraient être pris en compte.

Je n'ai cessé de dire que la démocratie est un facteur efficace (*il insiste*) de renforcement de la sécurité industrielle. Efficace, ça veut dire que ce ne sont pas uniquement les études de dangers de l'industriel, ou les ingénieurs magnifiques de la DRIRE qui connaissent tout, parce qu'évidemment ils sont pointus du

¹⁸ BONNAUD L., MARTINAIS E., *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*, Paris, La Documentation Française, 2008

¹⁹ Discours de Lionel Jospin à Toulouse, le 28 septembre 2001.

point de vue technologique. Et bien non ! La population, les riverains et le CHSCT, c'est-à-dire les salariés, ont quelque chose à dire de manière efficace. (Yves Cochet)

Cette décision politique de doter le CLIPRT de moyens d'expertise propres n'emporte cependant pas l'adhésion des services du ministère de l'environnement²⁰. La première raison qui justifie leurs réticences est budgétaire : l'expertise est coûteuse en matière de risques industriels et peu d'organismes sont compétents. Une seconde raison tient à des questions d'ordre pratique : Comment sera prise la décision de recourir à une expertise ? Comment en définira-t-on les limites ? Comment choisira-t-on les auteurs de l'étude ? Que fera-t-on en cas de désaccord entre experts ? La troisième raison évoquée renvoie à des enjeux plus classiques de pouvoir et de défense des prérogatives de l'inspection, dans la mesure où la demande d'une contre-expertise par le CLIPRT met en cause le travail d'encadrement et d'évaluation de la tierce-expertise demandée par la DRIRE. Dans une telle configuration, le rôle d'arbitrage des fonctionnaires d'Etat serait en effet contesté au profit d'une assemblée locale et collégiale. Pour cette raison, l'administration souhaite que le CLIPRT puisse simplement faire appel à des experts, entendus comme des intermédiaires venant exposer les résultats des expertises menées précédemment dans le cadre du dialogue bipartite.

Dans l'histoire des CLIC, ce qui a été le plus débattu, c'est la possibilité qu'ils demandent des expertises ou pas. Sachant que nous au départ, on n'était pas du tout chaud. (...) C'était un peu contradictoire avec ce que le code de l'environnement nous permettait de faire avec les analyses critiques financées par l'exploitant, et on avait un vrai souci pour les comptes publics parce que c'était l'Etat qui devait financer. (...) **Nous, on essayait de vendre l'expert, pas l'expertise.** On essayait à tout prix de vendre l'expert, parce qu'on trouvait normal qu'un CLIC puisse faire appel à un expert pour l'éclairer sur les dossiers d'expertise présentés les industriels, mais on voulait éviter [les contre-expertises]. (un ancien responsable de la DPPR)

Contre-expertise, tierce expertise, expert : si le débat se focalise sur le choix des mots, il reflète surtout des conceptions très différentes de ce que doit être la distribution des pouvoirs au sein de la nouvelle instance. Le dialogue habituel entre industriels et DRIRE qui fonde le recours à l'expertise pourrait être modifié par l'intervention des représentants syndicaux et associatifs, ce qui ne va pas de soi pour le ministère qui est certes rédacteur de la loi, mais également protecteur des domaines de compétences de ses services déconcentrés. Les élections de 2002 et le changement de majorité législative empêchent cependant Y. Cochet de transformer son projet de loi en dispositions concrètes.

Profiter de l'alternance pour revenir à une conception plus classique de l'expertise : l'intervention opportuniste de l'inspection

La nomination de R. Bachelot à la tête du ministère de l'écologie entraîne un réexamen du projet de loi préparé sous le ministère Cochet. Le CLIPRT devient alors CLIC²¹, un changement de nom qui traduit une conception différente de l'information préventive : il s'agit désormais de contribuer à l'acceptation du risque industriel, par un instrument à vocation pédagogique dans lequel un ensemble de responsables techniciens apporte de l'information à un ensemble choisi de représentants. Dans ce schéma, doter le CLIC de droits spécifiques (comme la contre-expertise) n'a pas de sens. Le comité apparaît davantage comme un lieu où se rencontrent représentants des industriels et des associations, sous l'égide de l'État qui veille à ce que les échanges aient lieu dans de bonnes conditions. Pour la nouvelle équipe ministérielle, il y a donc contradiction entre concertation et contre-expertise. Une instance créée pour le dialogue dans un objectif de pacification ne peut fonctionner selon des règles d'opposition et de conflit.

Pour nous, le CLIC, c'est un lieu de concertation, donc plutôt un lieu d'unanimité. Ce n'est pas un lieu dans lequel il y a les pour et les contre, et ils se jettent des tomates à la figure. Donc, l'idée de « contre-expertise » nous semblait aller à l'encontre de l'idée de concertation. (...) Il nous semblait que la philosophie du CLIC n'était pas celle-là. En revanche, quand cela est demandé de manière calme et unanime, il faut pouvoir approfondir certains sujets et donc, il y a légitimité à faire appel à des experts, pas des contre-experts (*il insiste*). (un ancien conseiller du cabinet de Roselyne Bachelot)

²⁰ Il s'agit de la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) qui est à l'époque en charge de l'écriture du projet de loi.

²¹ Comité local d'information et de concertation.

De façon très opportuniste, l'administration profite donc de ce renversement de perspective pour revenir sur les dispositions imposées par le précédent gouvernement et promouvoir une rédaction du projet de loi plus cohérente avec sa conception de l'information et de l'expertise (*cf.* encadré). Mais si l'inspection parvient, lors de la rédaction des diverses versions du projet de loi, à maintenir intact les contours du modèle d'expertise bipartite, son influence est cependant beaucoup plus limitée au Parlement qui impose au final deux amendements de portée décisive sur ce registre. Le premier fait suite à une proposition d'un député socialiste J.-Y. Le Déaut, spécialiste des questions scientifiques et techniques), âprement négociée en commission et finalement votée contre l'avis de la ministre, qui dote à nouveau les CLIC de capacités d'expertises, mais dans une formule très alambiquée, qui ne tranche pas vraiment entre les deux modèles précédemment imaginés.

[Le comité] peut, de sa propre initiative ou sur demande d'une personne intéressée, recourir à des experts et faire procéder à toute évaluation quant aux risques générés par le site. (projet de loi Cochet)

Ce comité peut faire appel aux compétences d'experts reconnus. (projet de loi Bachelot)

Ce comité peut faire appel aux compétences d'experts reconnus, notamment pour réaliser des tierces expertises. (loi votée le 30 juillet 2003)

Le second amendement, sans lien apparent avec l'expertise, va pourtant se révéler déterminant sur ce terrain par la suite, dans la mesure où il introduit une méthodologie dite probabiliste pour la réalisation des études de dangers, renouvelant ainsi brutalement les règles de fabrication des connaissances en matière de risques industriels. Significatif du lobbying exercé par les fédérations patronales auprès des parlementaires, cet épisode montre surtout que l'existence d'un dialogue bipartite entre services de l'Etat et industriels n'implique pas nécessairement (ou pas toujours) des échanges fondés sur une coopération apaisée. Au contraire, l'histoire de cet amendement permet d'illustrer la permanence de rapports de force entre les deux parties et d'accréditer l'idée que le modèle d'expertise précédemment décrit est travaillé par des tensions et des conflits d'intérêt régulièrement actualisés.

3. Une expertise travaillée par des conflits d'intérêts « internes »

L'épisode parlementaire relatif à la méthodologie des études de dangers met en évidence deux caractéristiques essentielles de la relation entre les services d'inspection et les industriels. Tout d'abord, il révèle que cette relation repose sur un jeu concurrentiel dans lequel chacune des parties cherche en permanence à influencer sur le cadre de l'échange, à son profit. Dans ce jeu, les acteurs extérieurs peuvent constituer des ressources à enrôler temporairement, afin de faire bouger les lignes : c'est le cas ici des parlementaires qui contribuent au vote de cette disposition controversée. D'autre part, cet épisode montre que le contenu de l'expertise en matière de risques industriels n'a rien d'intangible. Il est le résultat d'accords temporaires entre les deux parties qui portent à la fois sur les règles et les conventions définies nationalement, et sur celles qui prévalent au niveau local, dans le cadre d'une négociation qui tient compte du type d'établissement concerné et, dans une moindre mesure, de son environnement social et urbain.

L'introduction de la probabilité dans les études de dangers est une revendication ancienne des puissantes fédérations patronales du secteur, principalement l'union des industries chimiques (UIC) et l'union française des industries pétrolières (l'UFIP). Par cette orientation méthodologique, il s'agit d'exclure définitivement des études de dangers (et donc des discussions sur la sécurisation des installations) certains scénarios d'accidents jugés trop improbables pour être réalistes et de concentrer les efforts de recherche et les investissements de prévention sur les scénarios plus plausibles et mieux connus. Les représentants des grands groupes industriels, dont les usines sont implantées un peu partout en Europe, espèrent également, grâce à la probabilité, standardiser les méthodes d'analyse, ce qui est facteur d'économies (de temps, d'études, d'aménagements de sûreté, etc.).

Au ministère de l'environnement, cette revendication rencontre un scepticisme prudent : personne ne sait très bien évaluer les conséquences d'une telle évolution, qui semble profiter aux groupes les plus

puissants en leur garantissant une avance technologique à même d'écarter les concurrents, mais qui paraît délicate à généraliser aux entreprises disposant de moindres ressources. L'UFIP et l'UIC bâtissent alors une argumentation qui vise à prouver que le probabilisme accroît la sécurité industrielle, sur le modèle de la sécurité nucléaire, et mènent une importante campagne de lobbying auprès des parlementaires, qui amendent le texte contre l'avis du gouvernement.

Avec le vote de la loi Bachelot, les industriels imposent donc leur point de vue au ministère de l'environnement quant aux règles d'élaboration des études de dangers. Néanmoins, cette « victoire » n'est qu'un règlement provisoire du problème qui connaît par la suite des évolutions plus favorables à l'administration. En effet, durant le processus d'écriture des textes réglementaires d'application de la loi (circulaires, guides méthodologiques, recommandations techniques), les services du ministère de l'écologie travaillent à rétablir le rapport de force et réussissent finalement à imposer un règlement qui tienne également compte de leur conception du probabilisme²². D'une part, l'administration profite de l'évolution des fondements de l'expertise pour entrer plus avant dans les procédés industriels et l'identification des dispositifs de sécurité (on parle alors de « barrières »), ce qui élargit considérablement le champ des sujets discutables et donc, négociables. D'autre part, la définition réglementaire des conventions techniques pour l'utilisation du probabilisme permet de préserver les moyens d'action des services d'inspection.

Pour la probabilité, le ministère a dit : « OK, on va éliminer les événements qui présentent une forte improbabilité, **si** cette improbabilité repose sur des mesures de maîtrise du risque qui nous paraissent robustes ». (...) C'est-à-dire : soit il y a une barrière passive dans les chemins qui mènent à l'accident, soit on trouve au moins deux barrières techniques, c'est-à-dire des barrières qui n'ont pas besoin de l'homme pour fonctionner. Et que la suppression d'une barrière, technique ou organisationnelle, laisse l'événement fortement improbable. **Et on se rend compte que tous les industriels qui atteignent des très hauts niveaux d'improbabilité, qui ont des cotations importantes en termes de fiabilité pour certaines barrières, ne passent pas ce filtre.** Parce qu'à ce moment-là, on va les trouver en leur disant : « Ah oui, votre scénario est très improbable : 10^{-8} . Mais vous avez une barrière à 10^{-4} et vous avez raison, elle est très fiable. Mais **moi, je suppose qu'elle n'existe pas. Parce que la circulaire me dit de supposer ça.** Résultat, vous êtes à 10^{-4} . Donc je prends votre scénario ». **C'est cette règle-là que l'UIC et l'UFIP n'avaient pas du tout intégrée.** (Chef de pôle risques, Alsace)

Par son activité de mise en règlement, le ministère de l'environnement permet à ses inspecteurs de retrouver des marges de manœuvre dans la négociation avec les industriels pour la fixation des niveaux de sécurité des installations à risques. Les fonctionnaires des DRIRE admettent d'ailleurs que cette ressource réglementaire leur permet de « se retrouver à niveau avec les industriels ». Ce rééquilibrage des savoirs qui bénéficie aux inspecteurs tient également à leur position de « lecteur critique » des études de dangers réalisées par les industriels : collectivement, ils reçoivent l'ensemble des dossiers produits dans une région, ce qui leur permet de les comparer, de constituer des équivalences, de mesurer la pertinence des estimations et des probabilités effectuées par les uns et les autres. Ces collections de dossiers et tous les enseignements tirés des longues tractations dont ils résultent sont ainsi thésaurisés, digérés, pour être ensuite redistribués sous forme de compétences « prêtes à l'emploi » dans les réseaux spécialisés de l'inspection.

Ces différents constats viennent finalement relativiser la « thèse de la capture » défendue par certains auteurs²³. Ils montrent en particulier que l'existence d'échanges bipartites permanents et structurants ne signifie pas que l'expertise et ses usages sont systématiquement détournés au profit des intérêts industriels. Dans le même temps, ils révèlent que les « logiques d'accommodation²⁴ » ou les principes de la « régulation négociée²⁵ » qui sont à l'œuvre dans les situations d'expertise régulières n'impliquent pas nécessairement un retrait de l'Etat, qui renoncerait systématiquement à son pouvoir de contrainte contre l'engagement de l'industriel de respecter les objectifs et les conventions négociés

²² MARTINAIS E., *La mise en règlement des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Production normative et réforme de la prévention des risques industriels*, Rapport pour le ministère de l'écologie et du développement durable, Programme Risque Décision Territoire, 2007.

²³ BRENAC É., « Corporatismes et politique intersectorielle : la politique de l'environnement », in Colas D. (dir.), *L'État et les corporatismes*, Paris, PUF, 1988, p. 127-146.

²⁴ PADIOLEAU J-G., *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

²⁵ LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

en commun. Ces situations d'expertise sont davantage le reflet de relations d'interdépendance (chaque partie a besoin de l'autre), qui se construisent sur des rapports de force actualisés en permanence (chaque partie cherche en chaque occasion à tirer avantage de ses ressources pour imposer à l'autre ses orientations stratégiques) et qui visent à rechercher des points d'équilibre (des voies de conciliation) entre des positions nécessairement concurrentes, voire parfois clairement divergentes. Dans cette recherche d'équilibre, il apparaît que l'environnement professionnel et social dans lequel se déploie cette expertise fait partie des ressources mobilisables par les deux parties.

4. Une expertise qui n'ignore pas son environnement social

Décrire l'expertise en matière de risques industriels comme le produit d'un dialogue entre l'inspection des installations classées et les milieux industriels ne signifie pas que les usages qui en sont faits et les décisions qu'elle conditionne n'impliquent que deux personnes, l'inspecteur d'un côté, le responsable d'exploitation de l'autre. Ces échanges mobilisent des collectifs, principalement des pairs, mais également, sous conditions, des tierces parties (représentants des collectivités locales, associations, organisations syndicales).

Une expertise de l'inspection et non des inspecteurs experts

Depuis la fin des années 1990, le ministère de l'écologie a cherché à instaurer un modèle de collectivisation de la compétence et de spécialisation technique. L'organisation qui en découle entend faire de tout inspecteur l'incarnation de l'inspection toute entière, et faire de chaque avis l'expression d'une décision collective. Dans cette perspective, plusieurs voies ont été tracées. La première consiste à renforcer l'homogénéité des décisions rendues en multipliant les partages de connaissances et les occasions d'échanges entre inspecteurs sur les sujets techniques. Elle se matérialise par la mise en place de groupes de travail, avec les industriels, pour définir collectivement des règles techniquement fondées pour un secteur.

Vous avez une **foultitude de groupes de travail**. Ici, on anime un groupe de travail sur les grosses installations de stockage d'ammoniac. La Lorraine anime un groupe de travail sur le chlore. Il y a un groupe de travail sur les GPL, un sur les liquides inflammables, un sur les peroxydes, un sur les substances pyrotechniques, enfin il y a toutes sortes de sujets. **Et ce sont des endroits où l'on discute, on compare des choses, on se fait petit à petit une idée.** Et à la fin, je suis persuadé que le wagon d'ammoniac qui se balade d'une usine à l'autre il aura bien les mêmes cercles de danger avec les mêmes probabilités partout. Ce qu'on pouvait craindre au début, c'est qu'entre deux industriels, ils nous servent une version complètement différente. (Chef de pôle risques, Aquitaine).

Tous ces lieux d'échange visent à constituer un socle partagé de connaissances, d'identification et d'évaluation des enjeux techniques. Par ailleurs, si chaque inspecteur pris individuellement peut ne pas être un spécialiste des fabrications particulières qu'il doit expertiser, il est en mesure, par ce procédé, de s'appuyer sur un réseau de spécialistes. Au niveau local, la collectivisation de la compétence est garantie par la mise en place de grilles de lecture communes et de procédures de double lecture des études de dangers « de façon qu'il n'y ait pas quelqu'un d'isolé qui puisse être amené à signer le papier en disant : l'étude de dangers est bonne. » (Ingénieur, DRIRE Alsace). Toute l'inspection est ainsi organisée selon le principe de la collectivisation des compétences qui permet le partage des responsabilités et garantit contre l'éventuelle mise en cause d'un individu.

Des tiers associés pour partager les responsabilités

La loi Bachelot renforce l'information existante autour des sites dangereux, mais elle prévoit surtout que certaines parties prenantes, dont un représentant du CLIC, soient « associées » à l'élaboration des PPR. En conséquence, des acteurs extérieurs au cercle fermé des acteurs techniciens (DRIRE et industriels) sont supposés intervenir dans le cours de la procédure pour contribuer à la définition des mesures préventives. Ils n'ont cependant accès qu'à la partie aval de la procédure et leur intervention est en général interprétée comme la possibilité de partager la responsabilité des décisions finales, dans un domaine où chacun est bien conscient du caractère conventionnel du socle technique résultant du travail coordonné des services de l'Etat et de l'industriel.

A un moment donné, la question peut se résumer ainsi : est-ce qu'autour d'une usine qui contient x tuyaux et y tonnes de produits dangereux, on estime : 1) la probabilité suffisamment faible pour éviter que

l'accident se produise ; et 2) au nom de cette probabilité jugée faible, on qualifie l'événement d'acceptable. **On imagine mal prendre cette décision sans les tiers. Parce que c'est une décision qui repose sur beaucoup de conventions, beaucoup de consensus, et pas tellement sur des raisons objectives.** On peut décortiquer nos dossiers au plan technique, mais on trouvera toujours moyen de critiquer telle ou telle branche de l'arbre, telle ou telle probabilité, telle ou telle défaillance, etc. Donc cette notion de risque acceptable, elle repose au fond sur un consensus autour d'une table, entre quelques parties prenantes, qui sont ceux qui travaillent dans l'usine et ceux qui vivent à côté. Donc, je dirais que c'est une obligation impérative de discuter avec les élus et de soumettre tout ça au débat avec les tiers. Dit autrement (...), **prendre la décision uniquement entre les services de l'Etat et l'exploitant, ce n'est pas bon, ça n'a strictement aucun sens.** (chef de pôle risques, Rhône-Alpes)

L'intervention de tiers extérieurs est en conséquence à la fois souhaitée (car elle constitue l'ultime validation d'un processus complexe et à très longue portée) et redoutée (car source de désordre ou de mise en cause des compromis patiemment élaborés en amont). Certains indices montrent que ces interventions extérieures s'organisent en pratique de telle sorte que le dialogue bipartite soit protégé le plus et le plus longtemps possibles. Par exemple, les inspecteurs qui sont des référents techniques et les principaux interlocuteurs des industriels dans le cadre des procédures d'autorisation et PPRT siègent rarement comme représentants de la DRIRE dans les CLIC : cette mission est déléguée aux inspecteurs territoriaux, réputés plus « politiques ». Cette distinction permet notamment de distinguer les interlocuteurs qui s'engagent dans des échanges aux fondements distincts.

Conclusion

L'analyse des situations dans lesquelles se construisent, se discutent et s'évaluent les risques industriels permet de repérer quelques caractéristiques explicatives de la longévité du modèle d'expertise technocratique qui prévaut dans ce domaine d'action publique depuis les années 1970.

On note tout d'abord qu'en dépit de sa stabilité apparente, cette expertise est l'objet de reconfigurations permanentes, qui tiennent à la fois à sa dynamique interne (actualisation régulière des rapports de force qui structurent les relations entre autorités de contrôle et exploitants industriels) et aux modifications de son environnement (réformes administratives, modifications réglementaires, volontés politiques, enjeux locaux, etc.). Si le modèle technocratique perdure, c'est d'abord parce qu'il fait preuve d'une très grande capacité d'adaptation.

Il faut dans le même temps relever l'absence de contestation à l'égard de ce modèle de production de connaissances et de décisions qui, comme dans la plupart des politiques environnementales, permet la conciliation d'intérêts divergents et l'élaboration d'un intérêt général contextualisé²⁶. Ainsi, la conception objectiviste de la prévention et de la gestion des risques industriels reste pour beaucoup un horizon indépassable. Personne ne remet en cause le fait que l'expertise des risques industriels est d'abord une affaire de spécialistes, qui doit s'appuyer sur des études de dangers à caractère technique et scientifique, partagées éventuellement plus largement dans un second temps. Les formes procédurales désormais adoptées, qui accroissent la traçabilité des actes et la clarification (ainsi que le partage) des responsabilités, contribuent également à renforcer la justification du modèle.

Un autre point peut encore être mentionné : c'est la relative unanimité dont la question des risques industriels fait l'objet sur le plan politique. La loi Bachelot a ainsi été votée par tous les groupes représentés au Parlement et rares sont les opposants parmi les diverses sensibilités partisanes qui mettent clairement en cause ce mode de régulation. Les revendications sur le sujet, portées par les acteurs syndicaux et associatifs, concernent l'accès à l'information, non les fondements du recours à l'expertise. Sur ce même registre, on constate d'ailleurs que les intérêts économiques s'accommodent parfaitement de ce modèle d'expertise technocratique. C'est le cas des petites entreprises comme des grands groupes industriels tels TOTAL ou Rhodia, qui se gardent bien de proposer des solutions alternatives ou de militer, comme dans d'autres secteurs, pour une régulation par les seuls effets du marché. Enfin, il faut rappeler que l'expertise est assurée par les représentants de corps d'État

²⁶ LASCOUMES P., « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 3, 1995, p. 396-419.

disposant de ressources (techniques, organisationnelles, réglementaires) qui leur permettent de maintenir dans le temps des figures d'autorités de type rationnel-légal.

Laure Bonnaud est sociologue, chargé de recherche au laboratoire RiTME de l'INRA (UR 1216). Spécialiste des politiques publiques d'inspection, elle s'intéresse plus particulièrement à l'évolution des modes d'intervention de l'Etat et au travail de ses agents, dans les domaines de la prévention des risques industriels et de la sécurité sanitaire des aliments. Elle anime depuis 2007 les journées *Risques sanitaires, industriels et sécurité des aliments* qui, deux fois par an, permettent aux chercheurs travaillant sur ces thématiques de présenter leurs travaux.

Emmanuel Martinais est géographe, chargé de recherche au laboratoire RIVES de l'ENTPE (UMR CNRS 5600). Spécialiste des politiques de prévention des risques, il s'intéresse depuis quelques années aux suites législatives et réglementaires de la catastrophe d'AZF et aux changements qui affectent l'administration des risques industriels au niveau local. Il a récemment publié, avec Laure Bonnaud, un ouvrage consacré à l'écriture de la loi du 30 juillet 2003 : *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*. Depuis 2007, il anime également, avec Jean-Pierre Galland du LATTS (ENPC), un séminaire d'étude consacré aux transformations du secteur de la prévention des risques industriels.