



Débattre, informer, communiquer, concerter, participer, alerter ou interpellier ? Genèse du chapitre information dans la Loi Bachelot du 30 juillet 2003

Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais

► To cite this version:

Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais. Débattre, informer, communiquer, concerter, participer, alerter ou interpellier ? Genèse du chapitre information dans la Loi Bachelot du 30 juillet 2003. M.-G. Suraud, M.-P. Blin, G. de Terssac. Risques industriels : Quelle ouverture publique ?, Octares, pp.59-72, 2009. halshs-01277529

HAL Id: halshs-01277529

<https://shs.hal.science/halshs-01277529>

Submitted on 28 Mar 2022

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.

Débattre, informer, communiquer, concerter, participer, alerter ou interpellé ? Genèse du chapitre information dans la loi Bachelot du 30 juillet 2003

Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais

Introduction

« La maîtrise du risque suppose aussi l'implication des acteurs concernés car elle est aussi une affaire de démocratie. J'ai demandé à Yves Cochet de veiller à la constitution de comités locaux de prévention des risques associant tous les acteurs et capables de jouer un rôle réel d'interpellation, d'information, d'alerte et de mise en garde. Ces comités, présidés par une personnalité qualifiée indépendante, devront être généralisés dès la fin de cette année. Ils devront être dotés de moyens pour pouvoir remplir pleinement leurs fonctions, susciter lorsque cela s'avère nécessaire des contre-expertises, émettre un avis sur les installations. »
(L. Jospin, 28 septembre 2001)

Par ces mots, une semaine après l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, le Premier ministre L. Jospin annonce une nouvelle loi sur les risques industriels comprenant des dispositions sur l'information autour des sites industriels à risques. L'objectif de cet article est de retracer le processus selon lequel cette loi a été élaborée, depuis sa genèse dans les cercles ministériels jusqu'à son vote par le Parlement, le 30 juillet 2003¹. Plus précisément, il s'intéresse à l'écriture du premier chapitre du texte, intitulé *Information*². En focalisant sur les deux articles qui le composent, on montre comment l'information

1. Notre analyse s'appuie sur l'examen des archives du ministère de l'Ecologie (bureau des risques), des documents publiés à l'occasion du débat national sur les risques industriels (rapport Essig, contributions des principaux intervenants), des auditions et du rapport de la commission d'enquête parlementaire (dite Loos-Le Déaut), du compte rendu intégral des débats de la loi Bachelot au Parlement, des rapports des commissions chargées de son examen, ainsi que sur un échantillon de 315 articles de presse, couvrant une période de 15 jours après l'explosion de l'usine AZF. Elle repose également sur une série d'entretiens semi-directifs menée auprès des ministres, des hauts fonctionnaires de la Direction de la prévention de la pollution et des risques (DPPR) du ministère de l'Ecologie, des membres des cabinets Bachelot et Cochet en charge du dossier, ainsi que du personnel politique : rapporteurs du projet de loi au Sénat et à l'Assemblée ainsi que de la commission d'enquête parlementaire (Bonnaud et Martinais, 2007).

2. Dans le domaine des risques industriels, les mesures, les instruments et les dispositifs visant d'une manière ou d'une autre l'intégration du public dans les procédures de prévention et/ou de gestion, sont en général rassemblés sous le vocable unique d'« information ». La réglementation, par exemple, ne fait pas de distinction particulière entre ce qui relève de l'information *stricto sensu*, de la concertation ou de la participation. Plus généralement, on remarque que les catégories mobilisées par les chercheurs travaillant sur ces questions ne sont pas vraiment opérantes pour les acteurs de ce domaine.

des populations riveraines des établissements à risques est pensée par les rédacteurs de la loi et comment des idées et des propositions éparses, mises en débat public suite à la catastrophe d'AZF, entrent dans le droit sous la forme de catégories juridiques. On met ainsi en évidence que la « volonté du législateur », souvent évoquée lorsqu'il s'agit d'évaluer la portée d'un texte législatif, est moins le reflet d'un arbitrage politique décisif, d'une intentionnalité préconçue ou l'expression d'une demande sociale particulière, que la stabilisation imparfaite et contingente des nombreux investissements dont le projet de loi a fait l'objet lors des différentes étapes de sa formalisation.

L'avant-AZF : des dispositifs d'information contestables mais peu contestés

Grandeur et décadence de l'enquête publique

Depuis bientôt deux siècles, les procédures de consultation de la population comptent parmi les instruments ordinaires de la prévention des risques industriels. Dès 1810³, la réglementation prévoit en effet que les demandes d'autorisation formulées par les industriels avant le démarrage de leur établissement⁴ fassent l'objet d'une enquête *de commodo et incommodo*. Par affichage ou à son de tambour, les riverains, dans un rayon de 5 km autour de l'établissement demandeur, sont invités à donner leur avis sur son implantation. Il s'agit alors, par l'information, de prévenir les litiges éventuels entre les industriels et leurs voisins, l'idée étant qu'on ne peut se plaindre d'un établissement dangereux, insalubre ou incommode à côté duquel on s'est installé en connaissance de cause. Ces enquêtes ont également constitué, au cours du XIX^e siècle, une des principales ressources pour les autorités chargées de réglementer les activités industrielles au regard des problèmes d'hygiène et de sécurité publiques, même si l'encadrement administratif des industries polluantes et dangereuses a longtemps souffert d'une application partielle et partielle de la loi (Massard-Guilbaud, 1999). En effet, dans la mesure où les établissements sont quasiment tous en activité au moment des demandes d'autorisation, les dépositions des riverains sont des appuis essentiels pour apprécier les inconvénients de l'industrie et ses impacts sur l'environnement (Bonnaud, 2002).

Au cours du XX^e siècle, on note une désaffection progressive des déposants⁵, malgré plusieurs réformes successives (loi Bouchardeau de 1983 notamment). Si l'enquête publique reste aujourd'hui le passage obligé des procédures d'autorisa-

3. Date de publication du décret relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux. Cette réglementation a été actualisée deux fois, en 1917 et 1976, avec la promulgation de la loi sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

4. La procédure d'autorisation, dont le principe est resté globalement inchangé jusqu'à nos jours, permet de réglementer le fonctionnement des ICPE, au regard notamment des inconvénients qu'elles présentent pour leur environnement (pollutions, dangers d'incendie ou d'explosion, etc.). Elle fixe en particulier un certain nombre de règles et d'obligations, destinées à prévenir les risques, à préserver l'environnement et la santé des riverains.

5. Selon S. Rui (2004), ce phénomène de désertion des procédures d'enquête publique doit être associé à l'avènement du « modèle substantialiste d'action publique », caractéristique de l'époque gaullienne, fondé sur des registres de justification stables et indiscutés (références au progrès, à la grandeur nationale, à l'indépendance) et une légitimité sans faille de l'Etat.

tion des sites industriels, elle suscite généralement peu de dépositions (Piechaczyk, 2000).

Un droit à l'information en partie dévoyé

Depuis une trentaine d'années, plusieurs expériences et réformes législatives ont cherché à pallier les carences de l'enquête publique. Dans le mouvement de démocratisation de l'action publique (Blondiaux et Sintomer, 2002), un droit à l'information a notamment été institué. Il s'est progressivement concrétisé sous diverses formes plus ou moins complémentaires, comme la mise à disposition sur demande de documents relatifs au fonctionnement des entreprises et à leur suivi administratif⁶, la systématisation des campagnes d'information du public sur la nature des dangers et les conduites à tenir en cas d'accident, la généralisation de la concertation pour l'établissement des servitudes d'urbanisme et la prise en compte des risques industriels dans les projets d'aménagement⁷. Des Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI), mis en place pour renouveler des méthodes de gouvernement jugées peu efficaces⁸, complètent ce registre des instruments d'information dédiés à la prévention des risques industriels. Par leur entremise, il s'agit de favoriser les échanges entre parties prenantes et d'organiser des délibérations collectives prenant la forme de procédures de co-construction de l'information préventive (Blancher et Vallet, 1998). Cependant, bien que composés de groupes pluralistes de représentants des principaux intérêts locaux concernés, ces « petits parlements de l'environnement industriel » (Diebolt et Lecoïnte, 2005) sont dominés par les acteurs industriels et administratifs, et fonctionnent le plus souvent comme des dispositifs d'accompagnement d'une gestion des risques industriels encore largement technocratique (Lascoumes, 1998).

Ces dernières années, l'institutionnalisation du droit à l'information en matière de risques industriels a fait l'objet de nombreuses critiques, visant sa formalisation juridique (Romi, 1999) comme les limites de sa mise en œuvre concrète. Certains observateurs ont ainsi relevé l'éloignement où sont tenus les publics profanes alors même que les dispositifs de participation se multiplient (Deharbe, 2006). D'autres ont constaté que les procédures de concertation sont souvent limitées aux seuls élus locaux (Coanus, Duchêne et Martinais, 1999). Pour autant, avant l'explosion de l'usine AZF, ces dénonciations restent cantonnées au monde des chercheurs spécialistes de ces questions et des associations ayant fait l'expérience de ces dispositifs. C'est finalement la catastrophe de Toulouse qui crée les conditions de possibilité d'un véritable débat sur le sujet.

6. Sous l'impulsion notamment des associations de protection de l'environnement (Lascoumes, 1994).

7. Ces dernières dispositions ont été imposées par la directive Seveso du 24 juin 1982 (révisée en 1994) et transposées dans le droit français par le biais de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

8. Les premiers SPPPI (Fos-Etang de Berre en 1971 et Basse-Seine en 1977) ont été créés pour tenter de résoudre de façon pragmatique des problèmes de pollution à l'origine de conflits locaux exacerbés. Ces dispositifs ont ensuite été reproduits dans d'autres régions au tournant des années 1990, afin d'organiser la concertation et tenter de réduire, par anticipation, les antagonismes liés à la gestion des risques industriels (Andurand, 1996).

L'après-AZF : l'information et la participation en débat

Les lieux et les formes successives du débat

Pour beaucoup, victimes, acteurs de la prévention des risques industriels ou simples citoyens, la catastrophe est l'occasion d'une prise de parole sur les circonstances de l'accident ou les conditions d'exploitation de l'industrie chimique en France. Ces interventions sont encouragées et rendues publiques par la presse écrite et audiovisuelle qui consacre à l'explosion de l'usine AZF et à ses suites une quantité considérable de reportages, d'émissions spéciales et d'articles à la tonalité plutôt critique, en particulier sur le sujet de l'information préventive des populations. Les dénonciations recouvrent des dimensions très différentes du problème : il est question d'exercices d'alerte, de consignes de sécurité, de la quantité (plutôt de la rareté) et de la qualité des messages diffusés, de la complexité des dossiers techniques soumis au public, ainsi que de l'opacité des services administratifs chargés de l'inspection des installations classées⁹.

D'abord initié par les médias, ce débat prend ensuite une forme plus institutionnelle lorsque le Premier ministre décide l'organisation d'une vaste consultation nationale « pour réfléchir sur les grands sites industriels à risques¹⁰ ». Présentée comme un préalable indispensable à la modification de la loi, cette mise en débat public des risques industriels permet au gouvernement de placer la participation au cœur de son action réformatrice et d'initier la « démocratie du risque » que L. Jospin appelle de ses vœux. Un haut fonctionnaire, P. Essig, est alors chargé d'assurer la coordination de plusieurs tables rondes régionales organisées par les préfetures et les DRIRE, et d'une journée de synthèse à Paris (11 décembre 2001) en présence de plusieurs membres du gouvernement. Près de 7 000 personnes participent à cette consultation et des centaines de contributions écrites sont recueillies (Essig, 2002).

Par son organisation, le débat tend à privilégier la contribution de représentants (associatifs, syndicaux, patronaux) connus des services préfectoraux et « naturellement » invités, tandis que les citoyens ordinaires doivent se manifester pour participer et se contenter le plus souvent d'un rôle mineur d'observateurs. Pour beaucoup d'intervenants, les tables rondes sont néanmoins l'occasion de formaliser des argumentaires et de défendre des propositions, anciennes ou nées après AZF. Les associations de protection de l'environnement (FNE¹¹, Greenpeace, etc.), les organisations professionnelles (MEDEF, UIC¹²) et syndicales (CGT et CFDT notamment), fournissent ainsi d'importantes synthèses de leurs expériences, accompagnées de multiples suggestions de réforme. Conçues pour le débat national, la plupart de ces contributions n'apparaissent cependant pas dans le rapport de P. Essig, qui articule certaines idées ayant émergé des tables rondes avec son commentaire, plus personnel, des annonces du Premier ministre.

9. Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

10. L. Jospin à l'Assemblée nationale, le 2 octobre 2001.

11. France nature environnement.

12. Mouvement des entreprises de France et Union des industries chimiques.

L'information sous le feu de la critique : le public comme force de proposition

Dans cette période de débat préparatoire au projet de loi, les questions relatives à l'information sont abordées principalement sous deux registres. On observe tout d'abord un ensemble d'évaluations critiques des dispositifs existants (SPPPI, campagnes et supports d'information), porté principalement par les associations de riverains ou de protection de l'environnement, les organisations syndicales et les élus locaux. Emergent également, de façon plus dispersée et ponctuelle, des analyses et des propositions quant à la qualité de l'information qui pourrait (ou devrait) être produite en matière de risques industriels.

Les contributions concernent en premier lieu l'accès à l'information en matière de risques industriels. Les associations relèvent que les industriels, comme l'administration, ne répondent pas toujours à leurs questions. Les organisations syndicales critiquent le fait que les rapports d'inspection de la DRIRE soient adressés à la direction des établissements et non aux représentants des salariés, ce qui ne leur permet pas d'exercer le rôle d'alerte qu'ils revendiquent. Certains élus locaux, enfin, souhaitent être davantage associés à l'organisation des campagnes d'information, aux côtés des préfetures et des industriels. Plus largement, tous revendiquent une représentation renforcée des riverains, des salariés, des associations dans les dispositifs existants et une transparence accrue des processus de décision. Les associations militent également pour une diversification des moyens d'expertise et de tierce expertise, tout en se montrant réservées quant aux CLIP(RT)¹³ annoncés : elles estiment qu'en raison du faible nombre de leurs militants, elles ne pourront pas assurer une représentation régulière de leurs intérêts si les instances se multiplient¹⁴.

Certaines contributions envisagent ensuite la nature de l'information, ouvrant ainsi un débat sur ses moyens et ses instruments : il ne suffit pas qu'il y ait eu production de données, ou de papiers, pour que l'information soit jugée suffisante. Les difficultés pour atteindre les populations concernées ainsi que le contenu de ce qui est diffusé font partie des thèmes abordés¹⁵. Des propositions sont rapidement énoncées, par exemple la nécessité de traduire les consignes de sécurité en langue étrangère quand les populations concernées ne lisent pas le français, ou d'organiser des journées de sensibilisation avec des relais dans les quartiers. La diversité des attentes témoigne donc d'un débat multiforme, qui emprunte à des registres et des précédents divers, le monde du travail et de la sécurité dans les usines étant souvent cité comme modèle.

Au final, l'ensemble des contributions et des propositions formulées après le discours de L. Jospin du 28 septembre repose sur une ambiguïté fondamentale : toutes les opinions doivent pouvoir s'exprimer, être entendues et prises en compte afin de nourrir la réforme, alors même que les orientations de cette réforme ont déjà

13. On parle, pendant la période Cochet, de CLIP(RT) pour Comité local d'information et de prévention sur les risques technologiques.

14. « Le gouvernement a trop tendance à disperser les énergies de la population en créant de nouvelles structures », répond par exemple FNE à la consultation du MEDD en janvier 2002 (archives DPPR).

15. Le président du mouvement « Ecologie sans frontières » constate par exemple : « Soit l'information est partielle et se veut lénifiante, soit elle est plus complète mais totalement absconse ! »

été annoncées (création de comités locaux de prévention des risques). Comme dans tous les processus consultatifs de ce genre (Rui, 2006), la question se pose alors de savoir en quoi cette consultation et toutes les idées qui en sont sorties participent de la préparation du projet de loi par le ministère de l'Environnement. D'autant que ce travail administratif ne s'appuie pas seulement sur le débat national, mais également sur la consultation des partenaires habituels du ministère (dont certains intervenants aux tables rondes) et les travaux d'une commission d'enquête parlementaire¹⁶.

Du débat au projet de loi : la difficile intégration d'une multitude de possibles

Le travail de rédaction du projet de loi au ministère de l'Environnement (puis de l'Ecologie) relève d'un petit nombre de personnes, essentiellement des fonctionnaires de la Direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) et des conseillers des cabinets ministériels Cochet et Bachelot. L'objectif de cette partie est d'identifier les enjeux de l'écriture du projet de loi et de montrer comment des idées éparses, émanant ou non du débat, ont contribué à la mise en forme du texte.

L'information dans la communication du Premier ministre

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 mises en cause du ministère de l'Environnement dans la presse, la forte mobilisation de ses agents dans la gestion de crise (mise en sécurité du site) et les équilibres politiques au sein du gouvernement¹⁷ font que le tout nouveau ministre Y. Cochet¹⁸ et son administration sont à ce moment-là sous surveillance. Les comptes rendus des réunions ministérielles montrent qu'il est même question de le dessaisir au profit d'une mission interministérielle. C'est donc le cabinet du Premier ministre qui propose la mise en place de CLIP(RT), lors d'une réunion interministérielle le 26 septembre. La référence aux commissions locales d'information (CLI) du nucléaire est alors explicite : il s'agit de recycler un dispositif qui a fait ses preuves dans un autre domaine d'action publique.

16. Créée le 24 octobre 2001 à l'unanimité des groupes parlementaires, cette commission de députés se donne pour mission de « formuler des propositions permettant de lutter plus efficacement contre le risque d'accident industriel et de mieux protéger les personnes en cas d'accident » (Loos et Le Déaut, 2002, p. 7).

17. Sur les accords politiques entre les Verts et le Parti socialiste à partir de 1997, voir D. Boy et B. Vilalba (1998), ainsi que le témoignage du directeur de cabinet de L. Jospin, O. Schrameck (2001).

18. Les périodes de crise sont par définition des moments d'impréparation et de déstabilisation (Gilbert, 1990) : ici, l'explosion de l'usine AZF survient quelques semaines après l'arrivée d'Y. Cochet au ministère, alors que son cabinet n'est pas totalement constitué et qu'il n'a pas encore eu le temps de s'approprier les dossiers sur lesquels il est supposé intervenir.

Des annonces gouvernementales génératrices d'enjeux et de tensions

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 par exemple 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, contre l'avis de l'administration du ministère de l'Environnement. Cette dernière ne souhaite pas mettre en place cette possibilité pour des raisons budgétaires (l'expertise est coûteuse et peu d'organismes sont compétents) et 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 ?). Ce qui est en question, c'est l'anticipation que la DPPR fait de la configuration des relations entre les divers participants au CLIP(RT). En effet, le processus ordinaire d'autorisation pour les établissements Seveso est le suivant : l'industriel présente un dossier de demande d'autorisation, comprenant des résultats d'expertise sur les dangers de l'installation et les mesures de maîtrise de la sécurité. Cet ensemble de documents est ensuite évalué par la DRIRE, qui peut demander une « tierce expertise » sur tel ou tel aspect particulier. Cette dernière est financée par l'industriel sans que ce dernier puisse s'y soustraire. En conséquence, la demande d'une contre-expertise par le CLIP(RT) serait la remise en cause du travail d'encadrement et d'évaluation de la tierce expertise demandée par la DRIRE et la contestation du rôle d'arbitrage des services du ministère de l'Environnement, au profit d'une assemblée locale et collégiale. Dès lors, au ministère de l'Environnement, 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 (cf. encadré 1) : 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.

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

Encadré 1. L'article CLIP(RT) dans l'avant-projet de loi Cochet (février 2002)

Un même instrument, deux conceptions politiques

Suite à l'élection présidentielle de 2002, R. Bachelot (UMP) est nommée à la tête du ministère de l'Environnement, désormais baptisé ministère de l'Ecologie et du Développement durable (MEDD). Le projet de loi sur les risques est main-

tenu, mais chacune des propositions qui le compose fait l'objet d'un réexamen. Ainsi naît l'article 1^{er}, qui rend obligatoire la tenue d'une réunion publique pour toute demande d'autorisation d'un établissement Seveso¹⁹. Comme l'explique un conseiller de la ministre, il s'agit de créer un lieu pour « expliquer le projet, avec des mots compréhensibles par des gens qui écoutent », en raison du caractère abscons du dossier laissé en consultation lors de l'enquête publique. Concernant le CLIP(RT), devenu CLIC²⁰, on constate que le changement de nom reflète un profond changement 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 :

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

« Moi je pense que la participation maximum... Je défends ça depuis le début, c'est la participation qui permettra l'industrialisation de notre pays. [...] Et moi je soutiens que c'est évidemment l'information, la connaissance, la participation qui permettent de garder l'industrie lourde de notre pays et de ne pas en faire une sorte de grand village de vacances. Donc j'ai le sentiment à travers ça de servir mon pays, d'être dans une stratégie gagnant-gagnant. » (R. Bachelot)

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 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.

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

20. Comité local d'information et de concertation.

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

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

Encadré 2. Les deux articles du chapitre information du projet de loi Bachelot (janvier 2003)

Cette réécriture de l'article CLIC peut être lue selon deux filtres non exclusifs : d'une part, la nouvelle ministre donne une orientation politique différente de celle du projet de loi de son prédécesseur ; d'autre part, l'administration voit dans le changement de gouvernement l'occasion de revenir sur des dispositions concernant l'expertise, imposées par le précédent gouvernement.

Du projet de loi à la loi : l'information comme sujet de discordes politiques

Le processus parlementaire débute avec le dépôt du projet de loi Bachelot au Sénat, le 3 janvier 2003. Le vote de la loi intervient le 30 juillet de la même année au terme de nombreuses discussions et de diverses modifications du texte²¹. Le chapitre I est amendé trois fois : un amendement porte sur l'article 1^{er} relatif à 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. Pour le Sénat, il s'agit d'un texte « vert », dangereux pour l'économie du pays²², alors qu'à l'Assemblée nationale, on salue un texte équilibré, fidèle à de nombreuses conclusions de la commission d'enquête parlementaire et conforme aux orientations fixées par le gouvernement en matière de sécurité et d'écologie. La mise en politique du projet

21. Longtemps considéré comme une simple chambre d'enregistrement des choix opérés par les instances exécutives, le Parlement apparaît désormais comme un acteur majeur dans la définition des objets et des catégories de l'action publique (Camby et Servent, 1997 ; Collovald et Gaïti, 1990).

22. Y. Détraigne, rapporteur pour la majorité sénatoriale, reconnaît que « politiquement, le texte n'a pas été toujours très simple à faire adopter par la majorité, parce que la majorité avait le sentiment que le ministère de l'Ecologie avait purement et simplement repris des idées venant de l'époque de Dominique Voynet et Yves Cochet ».

de loi ne conduit donc pas, comme souvent, à une transformation du problème en un enjeu partisan. Elle relève d'une situation plus rare, mais néanmoins déjà observée, où « les débats parlementaires sont aussi l'occasion de valoriser une image de l'homme politique, celle d'un acteur capable de faire prévaloir l'intérêt général sur le calcul « politicien », la responsabilité à l'égard des générations futures sur les arrangements à courte vue, la morale sur l'inconséquence. » (Barthe, 2006, p. 335-336)

La configuration des débats : deux assemblées opposées sur l'information

Au Sénat, le débat sur l'information est immédiatement focalisé sur l'article 1^{er} et la réunion publique obligatoire pour toute implantation ou extension d'établissement industriel dangereux. Les sénateurs de la majorité présidentielle exigent la suppression de l'article, quand l'opposition de gauche le soutient. En contrepoint, la création des CLIC fait l'objet d'un consensus, 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. 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. À 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, rapporteur, UDF). Dans ces circonstances, en première lecture, les sénateurs votent tout simplement la suppression de l'article 1^{er} sur la réunion publique, sans modifier l'article 2 sur les CLIC.

À l'Assemblée nationale, le débat emprunte des voies toutes différentes. Ainsi, le rétablissement de l'article 1^{er}, 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. Il s'agit notamment d'augmenter les obligations législatives afin que les CLIC soient davantage que de simples cadres de discussion, à animer localement, et que des échanges informés puissent s'engager. Ceux qui souhaitent amender le texte peuvent notamment s'appuyer sur le travail de la commission d'enquête parlementaire car l'unanimité de ses conclusions permet de s'affranchir partiellement et ponctuellement des clivages partisans pour engager des négociations en commission.

Dans ce cadre, deux amendements sont votés. Tout d'abord, suite à un accord obtenu en commission 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 avis²³. » 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 encore une fois 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.

Le débat sans enjeu : parler pour le *Journal officiel*

Cette relative unanimité des députés sur les amendements adoptés ne doit cependant pas masquer la présence de nombreux points d'achoppement en séance. Certains échanges, tout d'abord, permettent la réaffirmation des frontières politiques entre la droite et la gauche, même s'ils n'ont pas d'influence réelle sur le contenu du texte. Ils concernent en premier lieu la participation des populations locales aux décisions : en reprenant des propositions de réforme des institutions classiques chez les Verts (Vilalba, 2001), Y. Cochet propose par exemple que « les riverains ou les élus locaux [puissent] demander l'organisation d'un référendum d'initiative locale à la suite de l'enquête publique ». S. Royal, pour sa part, souhaite que le texte mentionne la « démocratie participative ». De façon plus pragmatique, ensuite, certains députés, notamment toulousains, souhaitent préciser les modalités de fonctionnement des CLIC (mode de désignation du président, obligation de participer pour les industriels, fixation de l'ordre du jour des discussions, etc.). Il s'agit d'imposer des obligations de contenu, par exemple à propos de l'information sur les dispositifs de secours ou l'impact sanitaire. On retrouve ici des propositions nées dans le foisonnement des idées de l'après-AZF. A toutes cependant, il sera opposé un refus de même type, à savoir que les modalités de fonctionnement des CLIC sont du ressort du décret, ce que les députés-orateurs savent pertinemment. Dès lors, pourquoi ces amendements ont-ils été déposés ? Comme le souligne Landowski (1977), discours et interventions parlementaires ne sont pas seulement l'expression d'une position dans le débat, ils participent d'une mise en forme politique à destination d'un public extérieur à l'enceinte parlementaire. Dans le cas présent, ils permettent de faire entendre la voix des intervenants d'un débat passionné initié par une catastrophe industrielle majeure.

23. Amendement 310.

Article 1 - Le quatrième alinéa de l'article L. 123-9 du Code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque l'enquête publique porte sur une demande d'autorisation concernant une installation figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8, cette réunion est obligatoire à la demande du maire de la commune sur le territoire de laquelle sera sise l'installation ou du président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme ou de développement économique dont le périmètre comprend le territoire de la commune sur lequel sera sise l'installation. »

Article 2 - L'article L. 125-2 du Code de l'environnement est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Le préfet crée un comité local d'information et de concertation sur les risques pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8. Ce comité peut faire appel aux compétences d'experts reconnus, notamment pour réaliser des tierces expertises. Il est tenu informé de tout incident ou accident touchant à la sécurité des installations visées ci-dessus. Il est doté par l'Etat des moyens de remplir sa mission. Les conditions d'application du présent alinéa et notamment les règles de composition des comités locaux d'information et de concertation sur les risques sont fixées par décret. »

Encadré 3. Le chapitre information de la loi votée le 30 juillet 2003

Au final, la divergence des positions entre les deux chambres, notamment sur l'article 1^{er}, aboutit à l'examen du projet en commission mixte paritaire, où les parlementaires, ne parvenant pas à s'accorder sur une rédaction commune, doivent en venir au vote, ce qui est rarissime, comme le précise le rapporteur du Sénat. L'issue du processus parlementaire est également surprenante, puisque les sénateurs de la majorité choisissent de s'abstenir lors du vote du texte.

Conclusion

Au terme de ce processus d'écriture de la loi, on doit constater l'extrême intrication des logiques techniques, juridiques et politiques, mais également l'influence souvent déterminante des enjeux corporatistes, identitaires et partisans, des contraintes budgétaires ou de communication, sans oublier les « effets de disposition » (Bezes, 2000) qui font que telle partie du texte, jugée recevable à une étape de sa formalisation par un groupe d'acteurs ne l'est plus à l'étape suivante. Dans ces conditions, il est extrêmement compliqué de distinguer dans les décisions finalement arrêtées ce qui relève de telle ou telle logique, de telle ou telle influence, et ce qui conduit finalement l'entérinement d'une proposition donnée.

S'agissant du chapitre *Information*, on ne peut qu'être surpris du caractère à la fois étroit et généraliste des discussions et des arbitrages : étroit, parce que seuls quelques aspects de l'information ou de la concertation focalisent l'attention des acteurs de la loi (la réunion publique dans le cadre de la procédure d'autorisation,

les moyens d'expertise du CLIC, etc.) ; généraliste, parce que les débats peinent à explorer ces dispositifs et instruments dans le détail de leur fonctionnement et de leurs usages possibles. La nature de l'information qui doit être mise à disposition des parties prenantes et des populations n'est ainsi quasiment jamais évoquée, pas plus que le but de la concertation en matière de prévention des risques industriels. Ainsi les CLIC sont-ils retenus essentiellement en raison du précédent constitué par le nucléaire : l'appellation CLI et l'information sur les incidents et accidents y font explicitement référence. Cependant, tout au long du processus d'élaboration de la loi, les contours et objectifs du dispositif ne sont pas explicitement envisagés : qu'en attend-on ? qu'y débattrait-on ? qui sera convié ?

Enfin, il faut noter que sur de nombreux points, le texte retenu prend la forme de compromis, quant au nombre et aux caractéristiques des obligations qu'il impose : il ne choisit notamment pas entre le renvoi complet au décret et à la mise en œuvre, concernant par exemple les modalités de fonctionnement du CLIC, ou l'inscription dans la loi de dispositions contraignantes. Au final, ce premier chapitre ne tient qu'au prix du maintien de zones de flou et d'ambiguïtés concernant les objectifs poursuivis (notamment sur les capacités d'expertise du comité). Dès lors, ce travail ouvre la voie à des recherches qui porteraient sur la mise en œuvre concrète de ce dispositif, depuis l'écriture du décret jusqu'à la tenue des premières réunions.

Bibliographie

- Andurand R. (1996). *Saga des SPPPI*. Paris, Editions Préventique.
- Barthe Y. (2006). *Le pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*. Paris, Economica.
- Bezes P. (2000). Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997), *Revue française de science politique*, 50, 2, 307-332.
- Blancher P., Vallet B. (1998). Gestion concertée du risque : une impossible institutionnalisation ? Dans *Actes de la dixième séance du séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise*. Paris, CNRS, (p. 87-166).
- Blondiaux L., Sintomer Y. (2002). L'impératif délibératif, *Politix*, 57, 17-36.
- Bonnaud L. (2002). *Experts et contrôleurs d'Etat : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*. Thèse de sociologie, Ecole normale supérieure de Cachan.
- Bonnaud L., Martinais E. (2007). *Ecrire la loi. Sociogenèse de la loi Bachelot du 30 juillet 2003*. Rapport de recherche pour le programme Risques, décisions, territoires. Paris, MEDD.
- Boy D., Vilalba B. (1998). Le dilemme des écologistes : entre stratégie nationale et diversités locales. Dans P. Perrineau et D. Reynié (s/d), *Le vote incertain*. Paris, Presses de Sciences-Po, (p. 143-162).
- Camby J.-P., Servent P. (1997). *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*. Paris, Montchrestien.

- Coanus T., Duchêne F. et Martinais E. (1999). 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 », 13, 5-17.
- Collovald A., Gaïti B. (1990). Discours sous surveillance : le social à l'Assemblée. Dans CURRAP, *Le « social » transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »*. Paris, PUF, (p. 9-54).
- Deharbe D. (2006). Autoriser le risque - Des fonctions de la police des installations classées, *Droit de l'environnement*, 141, 251-259.
- Diebolt W., Lecoïnte Y. (2005). *Structure juridique des SPPPI*. (Rapport IGE/04/031). Paris, Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.
- Essig P. (2002). *Débat national sur les risques industriels : octobre-décembre 2001*. (Rapport à monsieur le Premier ministre). Paris.
- Gilbert C. (s/d) (1990). *La catastrophe, l'élu et le préfet*. Grenoble, PUG.
- Landowski E. (1977). Le débat parlementaire et l'écriture de la loi, *Revue française de science politique*, 27, 3, 428-441.
- Lascoumes P. (1994). *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*. Paris, La Découverte.
- Lascoumes P. (1998). La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation, *Responsabilité et Environnement, Annales des Mines*, 10, 51-62.
- Loos F., Le Déaut J.-Y. (2002). *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur*. (Rapport n° 3559). Paris, Assemblée nationale.
- Massard-Guilbaud G. (1999). La régulation des nuisances industrielles urbaines (1800-1940). *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, 64, 53-65.
- Piechaczyk X. (2000). *Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général : éléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques*. Thèse de science politique, Université Grenoble 2, IEP.
- Romi R. (1999). Les pratiques de concertation en matière d'environnement. Dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale*. Paris, PUF, (p. 155-159).
- Rui S. (2004). *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Paris, Armand Colin.
- Rui S. (2006). Le public fait-il la loi ? Le débat national sur l'eau entre injonction participative et néo-corporatisme, *Politix*, 75, 125-142.
- Schrameck O. (2001). *Matignon, rive gauche*. Paris, Seuil.
- Vilalba B. (2001). Les Verts : pour une « République girondine », *Pouvoirs locaux*, 51, 59-64.