



HAL
open science

Une catastrophe au Parlement. La contribution des débats parlementaires à l'écriture du droit

Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais

► To cite this version:

Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais. Une catastrophe au Parlement. La contribution des débats parlementaires à l'écriture du droit. Claire De Galembert; Olivier Rozenberg; Cécile Vigour. Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales, L.G.D.J., p. 243-259., 2014, Droit et société. halshs-01312716

HAL Id: halshs-01312716

<https://shs.hal.science/halshs-01312716>

Submitted on 22 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.

Une catastrophe au Parlement

La contribution des débats parlementaires à l'écriture du droit

Laure Bonnaud, RITME, INRA UR1323

Emmanuel Martinais, EVS-RIVES, ENTPE, UMR CNRS 5600, Université de Lyon

Pour citer cet article : Bonnaud L., Martinais E., « Une catastrophe au Parlement. La contribution des débats parlementaires à l'écriture du droit », in Galembert C., Rozenberg O., Vigour C. (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, L.G.D.J., 2014, p. 243-259.

Le 21 septembre 2001 a lieu l'explosion de l'usine AZF à Toulouse. Dès le 28 septembre 2001, le Premier ministre L. Jospin (PS) annonce les principales orientations d'une nouvelle loi sur les risques industriels visant à renforcer l'information des populations et mieux maîtriser l'urbanisation autour des sites à risques. Il lance également un débat national sur les risques industriels, tandis que les députés mettent en place une commission d'enquête parlementaire, menée par F. Loos (UMP) et J.-Y. Le Déaut (PS). En février 2002, le ministre de l'environnement Y. Cochet soumet au Parlement un premier projet de loi, tout en sachant qu'il ne pourra pas être discuté avant les élections présidentielles. Suite au changement de majorité, ce projet est repris, modifié et déposé à nouveau au Sénat par R. Bachelot (UMP). La loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages est finalement adoptée le 30 juillet 2003.

Ce chapitre s'intéresse aux débats parlementaires qui ont conduit au vote de cette loi, à travers le destin contrasté de quelques-unes de ses dispositions phares¹. Plus précisément, l'analyse porte sur le travail des députés et sénateurs qui contribuent en séance publique à l'écriture du texte. Elle vise à rendre compte de la façon dont ces rédacteurs envisagent les propositions qui leur sont soumises et les discutent pour, le cas échéant, en redéfinir les contours. Pour cela, on adopte deux partis pris complémentaires. En premier lieu, on considère que les débats gagnent à être étudiés comme une activité rédactionnelle de production du droit (Avril, 1981), à la façon de la sociologie des sciences qui fait de l'inscription scripturale un enjeu de la production des faits scientifiques (Latour, Woolgar, 1996). Certes, une partie des échanges en séance publique n'a pas pour objet la modification du texte législatif, mais relève de finalités autres, comme le discours à destination d'acteurs extérieurs à l'enceinte parlementaire ou la réaffirmation d'oppositions partisans. Néanmoins, on fait l'hypothèse que ce qui est discuté en séance importe, que cela oriente les débats et leur donne forme. L'étude du processus parlementaire est souvent présentée dans la littérature comme peu porteuse pour l'analyse des politiques publiques (Nay, 2003b), même si certains travaux nuancent ce jugement (Kerrouche, 2006 ; Milet, 2010). Il est aussi admis que l'évolution générale du travail d'élaboration des lois est clairement favorable au pouvoir exécutif, en raison de diverses évolutions (comme le phénomène majoritaire, le renforcement continu de l'appareil gouvernemental ou la technicité croissante des

¹ On ne s'intéresse ici qu'au titre I^{er} de la loi, c'est-à-dire la partie du texte relative à la prévention des risques industriels. L'autre partie, relative aux risques naturels, est un ajout de la période Bachelot qui n'implique pas du tout les mêmes acteurs, ni dans les directions d'administration centrale, ni parmi les représentants des groupes d'intérêt ni au Parlement. Nos interlocuteurs n'établissent d'ailleurs pas de liens entre les deux parties de la loi, traitées de façon disjointe.

décisions), et que, dans ces conditions, l'apport parlementaire est faible (Avril, 1994 ; Costa et al., 2004), particulièrement en France (Leloup & Woolley, 1991). S'agissant de la loi du 30 juillet 2003, le travail d'amendement conduit cependant à de nombreuses évolutions (ajouts, retraits, réécritures) qui méritent d'être analysées en tant que telles, surtout lorsqu'elles prennent forme en séance, dans les interactions entre parlementaires. Le second parti pris consiste alors à saisir les enjeux et stratégies des acteurs engagés dans ces débats, parfois vifs, pour obtenir des modifications rédactionnelles, en considérant le travail qu'ils produisent pour amender les contenus défendus par le gouvernement. A la fois fabricants des lois et militants des partis (Abélès, 2001), les rédacteurs parlementaires doivent également se confronter aux représentants du gouvernement, dans des cadres et des règles propres aux deux assemblées (Nay, 2003a). Comprendre les ressorts de ces interactions en contexte implique de s'intéresser à la configuration parlementaire, aux formes que prennent les échanges entre les rapporteurs, le ministre qui présente le projet de loi, ses conseillers, les parlementaires et tous les acteurs organisés directement intéressés par le résultat du vote final (notamment les groupes d'intérêt), donc aux transactions qui s'opèrent en dehors de l'hémicycle, avant et même pendant les séances publiques (Commaille, 1994).

Saisir les débats dans le cadre plus large du processus parlementaire², révèle le caractère ambivalent de ce moment « public ». Parce qu'il constitue en quelque sorte l'acmé du processus d'écriture de la loi, le travail d'amendement en séance est à la fois très prévisible et très incertain. Il est très prévisible dans la mesure où les discussions sont fortement cadrées par les accords élaborés en commission et le travail préparatoire d'enrôlement des parlementaires susceptibles de voter le texte. Mais il est en même temps très incertain, parce que ce patient travail de négociation, d'alignement des positions et de « domestication » des acteurs de la fabrique législative n'est jamais totalement maîtrisé et par conséquent, toujours susceptible d'être mis en cause dans le cours des débats. L'examen des séances publiques ayant conduit au vote de la loi Bachelot montre ainsi que les modifications portées au texte ne sont pas toutes attendues ou de pure forme. Autrement dit, les débats contribuent à l'activité rédactionnelle de production du droit en permettant des évolutions plus ou moins radicales des contenus et donc, de la substance même de la loi. La démonstration repose sur la présentation de trois situations distinctes. On montrera tout d'abord comment les discussions en séance sont l'occasion d'exprimer un différend entre les deux chambres puis de trouver une voie de règlement à ce conflit. On examinera ensuite une deuxième configuration de débat dans laquelle les parlementaires s'emploient collectivement à améliorer le texte qui leur est soumis. Et pour finir, on verra comment les échanges en séance publique concourent à l'apparition de nouvelles dispositions législatives.

L'enquête, menée en 2004 et 2005, repose sur l'exploitation des comptes-rendus de séances et sur des entretiens réalisés auprès des parlementaires, des fonctionnaires du ministère de l'environnement (puis de l'écologie) et des deux ministres qui ont porté le projet de loi. Le travail de terrain ayant été conduit plus d'un an après le vote de la loi, il n'était pas possible de procéder selon une approche ethnographique, telle que décrite par M. Milet (2010). Par ailleurs, la crainte était grande que les différents interlocuteurs n'aient qu'un souvenir vague des débats. Pour dépasser cette difficulté, nous avons donc constitué des documents « supports de mémoire » : nous avons par exemple dessiné des cartes en reportant les noms, affiliations partisanes et départements d'origine des parlementaires pour les leur présenter en regard de la carte de France des établissements Seveso. Très simple en apparence, cette technique favorise l'énonciation de règles tacites, par exemple les modalités de mobilisation des groupes parlementaires. Une des hypothèses de départ étant qu'on ne peut comprendre les débats sans avoir une vue précise des relations entre le ministère qui porte le texte et les parlementaires qui l'amendent, nous avons également effectué plusieurs allers et retours entre fonctionnaires,

² Nous n'avons pas eu accès aux comptes-rendus des travaux en commission relatifs à l'examen des amendements. L'analyse se focalise sur les débats en séance publique et n'intègre les échanges au sein des commissions parlementaires que dans la mesure où nos interlocuteurs en font état dans les entretiens ou dans les discussions en assemblée.

députés et sénateurs, et systématiquement demandé aux uns comment ils comprenaient l'action des autres. Enfin, ce travail s'inscrit dans une enquête beaucoup plus large visant à comprendre comment les idées énoncées après la catastrophe d'AZF entrent dans le droit sous forme d'instruments d'action publique (Bonnaud & Martinais, 2008). Nous avons donc abordé le processus parlementaire comme l'ultime étape de la construction du problème « risques industriels » dans un contexte post-catastrophe. Lors de nos premiers entretiens au Parlement, nous avons déjà consulté les archives du ministère de l'écologie, notamment les cartons consacrés à la concertation et aux propositions des groupes d'intérêt (associations environnementales et professionnelles, syndicats, représentations des industriels...) dans les différentes phases de consultation qui avaient déjà eu lieu.

1. Les débats comme terrain d'affrontement des deux assemblées

Avant d'engager l'analyse des débats parlementaires, il convient tout d'abord de clarifier les enjeux pour les différents intervenants. Pour la ministre et son administration, l'objectif poursuivi est double : faire voter le texte (Ferrié et al., 2008) tout en restant au plus près du projet déposé, afin de ne pas compromettre les arbitrages acquis, parfois très difficilement, dans la phase préparatoire (Bonnaud, Martinais, 2008). Dans cette optique, elles se livrent à un intense travail de mobilisation et d'enrôlement des parlementaires (séances de présentation du texte, réunions de travail, déjeuners, contacts téléphoniques) : il s'agit de créer, selon les affinités de la ministre et en identifiant les circonscriptions particulièrement concernées par le texte, un petit noyau dur d'alliés qui soutiendra le projet jusqu'au vote final :

« Le but est d'avoir une phalange de 5 à 10 députés ou sénateurs qui seront dans l'hémicycle, qui vous soutiendront, qui porteront vos amendements, qui voteront le texte. Vous savez, le débat parlementaire, c'est : qui est pour ? Huit mains qui se lèvent. Qui est contre ? Deux mains. Il nous fallait donc absolument cinq à dix, voire quinze, députés ou sénateurs, qui nous seraient acquis » (un conseiller de R. Bachelot).

La ministre et les membres les plus politiques de son cabinet mobilisent donc leur carnet d'adresse pour constituer cette base parlementaire, ce qui explique la surreprésentation des députés du Grand Ouest dans les débats, R. Bachelot étant élue du Maine-et-Loire. De plus, avant le dépôt du projet de loi, le conseiller technique et le chef de bureau concernés ont été invités à organiser une nouvelle série de consultations, afin d'identifier la position des groupes d'intérêts, c'est-à-dire les points sur lesquels ils chercheront à convaincre les parlementaires. Le cabinet se donne ainsi les moyens d'anticiper les amendements probables de la phase parlementaire, afin d'en évaluer les conséquences et éventuellement de préparer un argumentaire pour s'y opposer.

Du côté des parlementaires, le savoir faire des députés et sénateurs (ce qu'ils revendiquent comme une source de fierté professionnelle) consiste au contraire à enrichir le texte. Comme l'explique le rapporteur de l'Assemblée Nationale A. Venot (UMP, élu en 2002 en Eure-et-Loire), « il y avait des questions importantes qui n'étaient pas traitées ou qui ne l'étaient pas correctement, qui ont donné lieu à des amendements. Il y avait suffisamment matière à enrichir pour se faire plaisir, pour se sentir utile³ ». Tout comme Yves Détraigne au Sénat (Union Centriste, élu en 2001 dans la Marne), il fait à cette occasion ses premières armes de rapporteur. Leur désignation, qui a fait l'objet d'une concertation avec le président de la commission concernée et le président de groupe de la majorité présidentielle, convient également à la ministre de l'écologie qui juge que leur poids politique ne fera pas d'ombre au contenu législatif : « Sur un texte aussi complexe, je ne souhaitais pas avoir les vieux chevaux de retour de la politique, je ne voulais pas quelqu'un qui me plante le texte ». Afin de préparer des amendements, ils rencontrent leurs collègues, auditionnent des représentants de divers groupes d'intérêts, examinent avec les administrateurs les documents disponibles (rapports du débat

³ Toutes les citations à suivre qui ne proviennent pas des débats sont tirées des entretiens réalisés au cours de l'enquête.

national, de la commission d'enquête parlementaire, contributions des parties prenantes, etc.) puis négocient avec le cabinet les aménagements rédactionnels acceptables :

« On discute chaque amendement avec le cabinet. Si on peut les faire accepter par le ministère avant de les présenter, c'est encore mieux. On peut aussi trouver un moyen terme et faire une rédaction conjointe. Quand on arrive en commission, tout a déjà été discuté » (Alain Venot, rapporteur à l'Assemblée nationale).

Dans la phase préparatoire au débat, il existe de très nombreuses interactions entre les membres du cabinet de la ministre et les administrateurs des rapporteurs (Szij, 2009) : outre la négociation préalable des amendements présentés à la commission, le cabinet examine chaque formulation, afin de l'évaluer, d'entamer la discussion avec les parlementaires pour faire retirer les plus déraisonnables, d'échanger l'abandon d'une proposition contre le soutien d'une autre et faire éventuellement appel au président du groupe UMP, si nécessaire. La relation avec les administrateurs est alors cruciale :

« Il y a une phase dite rouge où, pendant trois semaines, vous voyez les rapporteurs quotidiennement, vous négociez les amendements, déposez les amendements. On travaillait aussi beaucoup avec les administrateurs du rapporteur. Toutes les heures, on faisait un point. Ils nous renseignaient : "Attention, le député untel, vous ne l'avez pas vu". "Le sénateur machin, il n'est pas content. Vous devriez l'appeler". Alors je l'appelais : "Ça ne va pas, Monsieur le sénateur, on peut vous aider ?" » (un conseiller de R. Bachelot).

Ce travail de préparation ne réduit cependant pas tous les antagonismes, notamment parce qu'il repose sur des compromis interindividuels et ne prend pas en compte les dynamiques collectives qui peuvent naître en séance. C'est d'ailleurs parce qu'elle redoute l'examen de son texte par le Sénat que R. Bachelot choisit d'y déposer son projet en premier. Elle entend ainsi « amadouer » les sénateurs⁴. Malgré toutes ces précautions, le groupe UMP y exprime son mécontentement dès l'article 1 du titre I, plaçant d'emblée le texte au cœur d'un affrontement institutionnel entre le Sénat et l'Assemblée nationale (Grangé, 1984).

Les deux chambres appréhendent le texte de façon distincte. Au Sénat, la grille de lecture du rapporteur⁵ est clairement économico-politique, opposant les libéraux, favorables au développement industriel, et les réglemmentaristes, qui l'entravent. Sa position tient dans une formule : « Il ne faudrait pas que la prévention du risque technologique devienne elle-même source de risques pour notre économie et pour l'emploi⁶ ». Or le projet de loi présenté par R. Bachelot s'inscrit dans la continuité d'un texte élaboré par Y. Cochet après l'explosion de Toulouse et les sénateurs jugent que cet héritage vert, interventionniste, imprègne encore trop le texte. A l'Assemblée nationale, le contexte de présentation du projet de loi est très différent. De nombreux parlementaires ont participé ou suivi les travaux de la commission d'enquête parlementaire constituée après AZF. Le sujet s'avère donc mobilisateur⁷ : le rapporteur note avec satisfaction la présence d'intervenants « de bon niveau », dont deux anciens ministres de l'environnement (Y. Cochet et S. Royal) et des parlementaires actifs et assidus, notamment le rapporteur de la commission d'enquête parlementaire, J.-Y. Le Déaut, par

⁴ Il est difficile d'analyser les relations agitées que la ministre entretient avec le Sénat. P. Leroux et Ph. Teillet offrent une piste à partir de l'étude de la carrière politique de R. Bachelot et de son rapport aux médias. Pour eux, les acteurs politiques au profil atypique, qui ont construit une légitimité médiatique par leurs prises de positions hétérodoxes sur les questions sociales et familiales (ici le PaCS), apparaissent marginaux pour leur groupe politique et moins armés pour les postes de responsabilité gouvernementale (Leroux & Teillet, 2006).

⁵ On peut le qualifier d'animateur (Navarro, 2009), au sens où il envisage les grands enjeux de l'intervention publique plutôt que les mesures techniques relevant de l'expertise.

⁶ Sénat, séance publique du 4 mars 2003.

⁷ En raison de ce précédent, les intervenants au débat de la loi Bachelot à l'Assemblée sont plutôt des « spécialistes » (Navarro, 2009), attachés à légiférer et n'hésitant pas à se pencher sur le détail du projet de loi.

ailleurs vice-président de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Dans ce contexte, les députés, quelle que soit leur affiliation partisane, s'inquiètent surtout de savoir si le projet de loi traduit les recommandations formulées à l'unanimité par la commission quelques mois auparavant :

« Une grande partie des propositions du rapport figure dans la loi. C'était quand même une vraie satisfaction de voir qu'un certain nombre de points qu'on avait indiqués s'y trouvait » (Jean-Yves Le Déaut, député PS).

Dès lors, à l'Assemblée, on se trouve en présence d'un texte dont la « mise en politique » valorise l'expression d'un « sens des responsabilités » qui dépasse les clivages partisans (Barthe, 2006).

A titre d'illustration des effets de ces positionnements différenciés, on peut examiner le sort parlementaire du premier article du titre 1 du projet de loi. A l'origine de cet article, qui impose d'organiser une réunion publique dès qu'un établissement à risques fait une demande d'autorisation, on trouve une recommandation de la commission d'enquête parlementaire. Elle rencontre l'adhésion du cabinet Bachelot, car elle permet de renforcer l'information des populations vivant à proximité des installations industrielles dangereuses en instaurant un dispositif plus ouvert que les seuls comités locaux d'information et de concertation (CLIC) qui figuraient déjà dans le projet Cochet. Elle contribue donc à renforcer le texte tout en le démarquant politiquement du projet de son prédécesseur. Mais la subtilité échappe aux sénateurs qui, dès la première séance de la discussion générale du projet de loi, se mobilisent contre l'article. H. Revol (UMP) ouvre les hostilités en rapportant son expérience de réunions publiques dans lesquelles des « bandes de hooligans » ont empêché les promoteurs du projet de s'exprimer, devant un commissaire enquêteur « âgé et totalement dépassé qui ne pouvait conduire la discussion, le tout donnant lieu à un débat impossible qui s'est terminé dans la confusion la plus totale⁸ ». La majorité sénatoriale est opposée à ce dispositif d'information qu'elle accuse de renforcer la méfiance des populations et de bloquer tout projet d'aménagement. Elle propose dès lors de « supprimer cet article », obligeant le rapporteur Y. Détraigne à jouer les médiateurs. Le débat ayant déjà eu lieu en commission permanente, il connaît les concessions que les sénateurs de la majorité sont prêts à accepter et il suggère que le commissaire enquêteur puisse simplement « recueillir l'avis du comité local d'information et de concertation⁹ », ce qui permet de faire circuler localement l'information, mais dans un cadre beaucoup plus restreint. R. Bachelot, qui reçoit le soutien des sénateurs communistes et socialistes, s'efforce, par un sous-amendement, de rétablir un peu de l'idée initiale de son article : aussi demande-t-elle que le commissaire enquêteur « doive » et non « puisse » consulter le CLIC. Là encore, le rapporteur s'interpose entre la ministre et sa majorité sénatoriale, en expliquant qu'il ne peut modifier l'amendement qui « dans sa rédaction actuelle, est la contrepartie de l'amendement [de suppression de l'article] » :

« Par conséquent, je comprends le souci de Mme la ministre, mais je crains qu'au regard des discussions assez longues que nous avons eues ce matin en commission il ne soit difficile de modifier l'amendement n° 202 que je vous propose¹⁰ ».

A l'Assemblée Nationale, le rapporteur rétablit par amendement le texte initial, considéré comme « un gage minimal de transparence et un élément essentiel d'information » et reçoit le soutien de J.-Y. Le Déaut, pour le PS, qui rappelle le raisonnement de la commission d'enquête parlementaire sur l'information des populations. En deuxième lecture, les positions n'ont pas bougé et c'est la commission mixte paritaire qui permet d'aboutir à la rédaction finale, particulièrement tortueuse (*cf.* encadré).

⁸ Sénat, séance publique du 4 février 2003.

⁹ Sénat, séance publique du 5 février 2003.

¹⁰ Sénat, séance publique du 5 février 2003.

Projet soumis : « 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 ».

Version votée : « 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 ».

Dans ce premier cas de figure, les débats contribuent à la production législative en affichant et publicisant les positions des différentes parties engagées dans le processus d'écriture. A travers leurs interventions en séance, les parlementaires ne se contentent pas d'échanger des arguments dans la perspective du vote sur les amendements. Ils s'adressent également aux représentants de l'assemblée concurrente et, ce faisant, rendent visible l'état des rapports de force sur les dispositions de la loi qui prêtent à discussion. Par ce procédé, ils médiatisent des positions en vue de compromis qui s'opéreront en dehors des hémicycles ou dans le cadre de la commission mixte paritaire.

2. Les débats comme atelier d'écriture

Les modifications portées au projet de loi ne résultent pas uniquement des affrontements institutionnels qui, classiquement, opposent l'exécutif au législatif ou les deux assemblées entre elles. Par moments, les séances publiques fonctionnent aussi comme de véritables « ateliers d'écriture¹¹ », c'est-à-dire des situations dans lesquelles les parlementaires présents, le rapporteur et le représentant du gouvernement s'emploient collectivement à améliorer le texte qui leur est soumis.

Comme la plupart des textes portant sur des questions techniques, le projet de loi défendu par R. Bachelot est plutôt de nature à favoriser les apports parlementaires (Milet, 2010)¹². Souvent présentée comme « politiquement neutre », la prévention des risques industriels est un sujet consensuel, qui tend à atténuer les clivages partisans et neutraliser les combats idéologiques. Le projet de la ministre UMP s'inspire d'ailleurs largement du texte de son prédécesseur écologiste, Y. Cochet, dont il reprend les grands principes en les complétant de dispositions nouvelles. Comme le note un membre du cabinet du ministère de l'écologie :

« Vous savez, c'est un sujet assez technique, ce n'est pas le nucléaire. Il n'y a pas de grandes divergences entre les Verts, la gauche, la droite sur ce sujet-là. Tout le monde est pour renforcer la sécurité autour des industries, éviter qu'elles n'exploient. Vous ne trouverez pas quelqu'un pour dire que ce n'est pas bien de faire ça. »

¹¹ Nous reprenons ici un terme employé par B. Latour qui compare le travail d'écriture collective dans les assemblées générales du Conseil d'Etat avec celui d'un institut de normalisation qui, avant d'autoriser la mise sur le marché d'un produit, doit au préalable lui faire subir des tests divers : « (...) *on doit donc par avance penser à tout : au droit, bien sûr, mais aussi au français, à la faisabilité des mesures prises, à l'organisation du travail, voire à l'opportunité politique de tel ou tel texte* » (Latour, 2002 : 71). Même si le souci de la cohérence avec l'ensemble de l'architecture juridique est moins fort au Parlement, on observe que l'anticipation des conséquences des formulations fait l'objet d'un constant travail d'articulation entre les situations que les parlementaires connaissent ou anticipent et le texte qu'ils écrivent. Cependant, à la différence du Conseil d'Etat, le Parlement est une assemblée partisane, dans laquelle des formations politiques s'affrontent, ce qui limite les marges d'intervention des uns et des autres, notamment en séance publique, afin de conserver une cohérence politique des interventions.

¹² Sur un strict plan quantitatif, la contribution des parlementaires à l'écriture de la loi Bachelot se mesure au nombre d'articles ajoutés : 19 pour le titre 1^{er} qui passe de 16 à 37 articles à l'occasion de son examen par le Parlement. L'augmentation du nombre de caractères entre le projet de loi et le texte final permet également de se représenter quantitativement le travail des parlementaires : dans le cas qui nous intéresse, on passe de 29 000 à près de 44 000 caractères (soit une inflation de 65 %).

Le caractère consensuel du sujet déplace nécessairement l'enjeu des débats : pour les participants, notamment de la majorité, il s'agit moins d'assurer le vote du texte que de se concentrer sur son contenu. Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, quantité d'interventions s'attachent ainsi à préciser, clarifier, compléter ou renforcer les principales dispositions du projet présenté par le gouvernement. Néanmoins, ce travail s'inscrit dans les limites fixées par l'affrontement partisan : si le Parlement a en théorie toute latitude d'amender un texte, multiplier les amendements peut apparaître comme une marque de défiance vis-à-vis du ministre qui porte le projet, voire comme une critique implicite de la qualité de son travail. Dès lors, la solidarité partisane impose de réfréner ses ardeurs rédactionnelles.

« Le rapporteur, il faut aussi qu'il veille, tout en remplissant son rôle, à ne pas faire plus d'ombre qu'il ne faut au ministre quand même. (...) Je ne dis pas que j'aurais fait de l'ombre au ministre, ce n'est pas ce que je veux dire mais... dans le temps de parole, il y a quand même des codes (rires). Et puis il faut bien faire un choix entre ce qu'on veut faire passer, parce qu'on sait que c'est contre l'avis du gouvernement. Il y a [des amendements] pour lesquels on aurait volontiers bataillé un petit peu plus. Mais on ne peut pas dix fois s'opposer au ministre. Donc on va le faire trois ou quatre fois. Donc il faut faire la hiérarchie et choisir ce sur quoi on va se battre, parce que sinon ça fait désordre. Parce que la politique est quand même toujours là » (Alain Venot, rapporteur à l'Assemblée nationale).

L'article 5, qui porte sur le financement des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)¹³, illustre bien la façon dont s'organise concrètement ce travail d'écriture. Dans sa rédaction initiale, l'article stipule que « l'État, ainsi que les exploitants des installations à l'origine du risque, peuvent conclure avec les collectivités territoriales et leurs groupements des conventions fixant leurs contributions respectives au financement des mesures [d'expropriation et de délaissement] ». À plusieurs reprises, R. Bachelot souligne l'importance de cette formulation qui reflète un accord conclu avec le ministère des Finances en réunion interministérielle : tant qu'il se contente de suggérer l'établissement d'une convention tripartite, mais sans préciser la part respective de chaque contributeur, le texte reste protecteur des finances publiques et des intérêts du Budget. Dans les débats, la ministre apparaît donc clairement attachée à la préservation de cet accord, ce qui n'empêche pas les parlementaires, quel que soit leur groupe d'appartenance, de s'inquiéter du « degré d'applicabilité des mesures préconisées¹⁴ ». Plusieurs intervenants doutent notamment de la capacité des acteurs locaux à conclure des conventions qui pourraient rapidement porter sur des sommes considérables. La bonne volonté des parties prenantes suffira-t-elle ? Que fera-t-on si l'un des partenaires refuse de s'engager dans une convention ? Comment financera-t-on les mesures si l'une des parties n'honore pas ses engagements (voire organise son insolvabilité) ? Pour les participants aux débats, l'enjeu de la discussion n'est pas de remettre en cause le PPRT et encore moins le principe des conventions tripartites auquel ils adhèrent globalement, mais de veiller à ce que les mesures de prévention qu'ils contribuent à définir soient effectivement financées et exécutées. Ceux qui s'expriment à ce moment-là se montrent avant tout soucieux de mise en oeuvre, cherchant notamment à évaluer la portée du texte du point de vue des collectivités locales qui auront la charge de le traduire en mesures concrètes. Révélatrices du « double horizon des pratiques » des parlementaires (Lagroye, 1993), ces interventions s'inquiètent autant de l'efficacité normative du texte que de sa compatibilité avec les intérêts des élus locaux qu'ils défendent par ailleurs (Robert-Diard, 1996). En effet, à l'exception du député Vert Y. Cochet, tous les participants exercent au moins un mandat local (parfois deux ou trois). Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les deux chambres soient attentives aux conséquences de leurs décisions sur les finances locales.

¹³ Il concerne notamment les mesures d'expropriation et de délaissement que ces plans permettent de prévoir dans le voisinage des usines à risques (Martinais, 2010).

¹⁴ Intervention d'E. Didier (groupe communiste, républicain et citoyen), Assemblée nationale, séance publique du 15 mai 2003.

Au Sénat, le rapporteur se situe clairement dans cette perspective lorsqu'il propose, en première lecture, d'ajouter la mention « en tant que de besoin¹⁵ » au sujet de la participation des collectivités locales, avec l'idée qu'elles pourraient n'intervenir qu'en complément d'un financement majoritairement assuré par l'Etat et les industriels. Paradoxalement, l'intention du rapporteur de l'Assemblée Nationale n'est pas vraiment différente lorsqu'il intervient à son tour pour supprimer la mention introduite par son collègue. En se fondant sur l'anticipation de la lecture qui pourrait être faite de l'article, il estime que la mention « en tant que de besoin », bien que satisfaisante en principe, peut s'avérer contraignante en pratique, dans la mesure où les collectivités pourraient devoir assumer, éventuellement seules, les conséquences des décisions d'expropriation et de délaissement qu'elles proposeraient. Aux yeux des députés, la rédaction apparemment « protectrice » du Sénat va donc à l'encontre des intérêts qu'elle cherche à protéger. De la même façon, la suite des amendements examinés en première lecture repose sur une anticipation des contraintes que l'article fait peser sur les finances des collectivités locales. De façon systématique, les parlementaires cherchent à évaluer ce que les acteurs locaux peuvent imposer aux industriels et ce qu'ils peuvent leur proposer tout en conservant des marges de manœuvre dans le gouvernement local des risques industriels. Ils refusent ainsi un amendement communiste fixant à 50 % la participation financière des industriels, mais proposent avec succès que l'Etat et les collectivités territoriales puissent participer au financement de mesures supplémentaires de réduction des risques à la source¹⁶ lorsque le coût de cette intervention est moindre que celui des mesures d'expropriation et de délaissement prévues par le PPRT.

La recherche du compromis rédactionnel se fait ainsi de façon très progressive, par une « mise en mots », qui conduit les parlementaires à passer de « peuvent conclure » à « doivent conclure¹⁷ », puis « concluent une convention » (cf. encadré). Dans ce processus, chacun apporte sa contribution à l'œuvre collective, en tentant des formulations alternatives, en comparant les propositions, en anticipant les interprétations, en testant la solidité des énoncés. Cela ne signifie pas pour autant des échanges dénués de toute considération politique. Les deux dimensions du débat coexistent et on pourrait même dire que l'expression des antagonismes aux côtés des propositions plus techniques est une condition du vote à l'unanimité. Ainsi peut-on comprendre une longue intervention de J.-Y. Le Déaut, député PS, qui n'a d'autre objet que de rappeler qu'il fait partie de l'opposition parlementaire avant de voter la disposition proposée, réaffirmant ainsi les deux faces du métier de parlementaire¹⁸. Dans ce cas précis, on ne distingue donc pas vraiment des moments de « sous-politisation » ou de « surpolitisation » (Lascoumes, 2009)¹⁹, mais plutôt une extrême intrication de ces deux dynamiques. On peut ainsi voir, dans la discussion d'un même amendement, la recherche d'une solution technique qui côtoie l'affirmation d'un positionnement politique, des discours d'opposition très marqués et une pratique d'écriture nuancée.

Projet soumis : « L'Etat, ainsi que les exploitants des installations à l'origine du risque, peuvent conclure avec les collectivités territoriales et leurs groupements des conventions fixant leurs contributions respectives au financement des mesures prises en application du II et du III de l'article L. 515-16 ».

Version votée : « L'Etat, les exploitants des installations à l'origine du risque et les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements compétents, dès lors qu'ils perçoivent la taxe professionnelle dans le

¹⁵ Sénat, séance publique du 5 février 2003.

¹⁶ Dans le langage indigène, la réduction des risques à la source correspond aux travaux de sécurité qui permettent de renforcer la fiabilité des installations industrielles pour réduire les potentialités accidentelles.

¹⁷ Assemblée Nationale, séance publique du 6 mars 2003.

¹⁸ Voir la discussion de l'article 5 à l'Assemblée nationale, séance publique du 6 mars 2003.

¹⁹ Dans cet article, P. Lascoumes entend par « surpolitisation » une amplification des oppositions partisans sur des scènes symboliques majeures qui dépassent le sujet en cause. Par « sous-politisation », il définit une réduction des affrontements partisans par le recours à des arguments soit techniques, soit de consensus et l'importance donnée aux tactiques procédurales.

périmètre couvert par le plan, assurent le financement des mesures prises en application du II et du III de l'article L. 515-16. À cet effet, ils concluent une convention fixant leurs contributions respectives (...). Sans préjudice des obligations mises à la charge de l'exploitant par le préfet (...), ces conventions peuvent permettre à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de participer au financement par l'exploitant de mesures supplémentaires de prévention des risques permettant de réduire les secteurs mentionnés aux II et III de l'article L. 515-16 lorsque cette participation financière est inférieure aux coûts qu'ils supporteraient en raison de la mise en œuvre des mesures prévues à ces II et III. »

3. Les débats comme issue incertaine d'un processus au long cours

Ultime séquence de la fabrication de la loi, les débats parlementaires constituent à la fois l'issue et le moment crucial du processus d'écriture. L'événement est décisif à plusieurs titres : il met un terme aux discussions entre les parties prenantes, scelle des accords et officialise des décisions prises dans l'ombre du Parlement ; il stabilise des formulations et des énoncés dans la perspective du vote ou de l'arbitrage de la commission mixte paritaire ; enfin, il constitue une dernière chance pour des propositions de réforme préalablement écartées d'être publiquement débattues et intégrées à la loi. Pour toutes ces raisons, les débats apparaissent comme une échéance en fonction de laquelle s'élaborent les stratégies de l'ensemble des acteurs susceptibles de peser sur le travail d'écriture. C'est le cas de ces parlementaires qui, soucieux d'applicabilité, profitent des échanges en séance pour « peaufiner » les contenus. C'est aussi le cas des groupes d'intérêts qui, suivant une « stratégie interne » (Grossman, Saurugger, 2006), saisissent cette opportunité pour tenter de réintroduire dans la discussion des propositions défendues sans succès aux précédentes étapes de fabrication de la loi. Bien que cadrés par les travaux préparatoires des conseillers ministériels, des rapporteurs et des commissions, les débats restent malgré tout des moments d'incertitude pour les représentants du gouvernement qui, jusqu'au bout, s'exposent à des dynamiques potentiellement incontrôlables.

L'article 4, qui apparaît au Sénat en première lecture, fait partie de ces contributions inattendues du processus parlementaire, qui ne figurent pas dans les plans initiaux du gouvernement et prennent forme en séance publique. Introduit par le rapporteur, l'amendement propose de réformer la méthodologie des études de dangers²⁰ en imposant le recours à des techniques d'analyse probabilistes jusque-là peu employées en France²¹. Se faisant l'écho des fédérations patronales du secteur qui revendiquent cette conversion doctrinale depuis longtemps, pour des motifs économiques notamment, les sénateurs justifient cette intervention par d'utiles références à la synthèse du débat national et au rapport de la commission d'enquête parlementaire qui, début 2002, avaient l'une et l'autre souligné les apports de ces approches en matière de sécurité, dans le nucléaire notamment²².

Version initiale : « Le demandeur fournit une étude de dangers qui donne lieu à une évaluation des risques qui prend en compte la gravité, la probabilité d'occurrence et la cinétique des accidents potentiels ».

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

²⁰ L'étude de dangers est un document technique qui décrit et quantifie les effets des accidents que les usines chimiques et pétrolières peuvent faire subir à leur environnement urbain. Elle sert notamment à dimensionner les mesures de sécurité que les exploitants doivent s'engager à mettre en œuvre pour obtenir l'autorisation de faire fonctionner leurs installations, puis à délimiter les zones géographiques dans lesquelles s'appliquent les PPRT.

²¹ Depuis les années 1980, l'administration française privilégie en effet des approches de type déterministe (Martinais, 2011).

²² Voir : Essig P., *Débat national sur les risques industriels, octobre – décembre 2001*, Rapport à Monsieur le Premier ministre, janvier 2002 ; Loos F., Le Déaut J.-Y., *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur* (Rapport n° 3559), Paris, Assemblée nationale, 2002.

accident soit interne ou externe à l'installation. Cette étude donne lieu à une analyse de risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels selon une méthodologie qu'elle explicite. Elle définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents ».

Bien que favorable au « tournant probabiliste » qu'il a de toute façon déjà engagé²³, le ministère de l'écologie considère qu'il n'y a pas lieu de légiférer sur ce point. Dans les discussions préparatoires aux débats parlementaires, l'administration revendique de ne pas « se mettre sous la pression du législateur » pour prendre le temps de la réflexion sur un sujet qu'elle est encore loin de maîtriser (faute d'expérience) et dont elle ne mesure pas toutes les implications en termes d'encadrement des activités industrielles. Mais ce point de vue attentiste ne satisfait que partiellement les industriels du secteur (TOTAL notamment) qui, souhaitant se prémunir contre un revirement qu'ils jugent toujours possible, décident de s'appuyer sur le Parlement pour graver cette réforme dans le marbre de la loi. L'union des industries chimiques (UIC) et l'union française des industries pétrolières (UFIP) réalisent alors un intense travail d'intéressement des parlementaires des deux assemblées, jusqu'à enrôler le rapporteur du Sénat qui accepte de déposer un amendement rédigé par TOTAL, contre l'avis de la ministre et de son administration. L'approche probabiliste est présentée comme une mesure conservatoire pour l'industrie auprès d'une assemblée qui a placé les questions économiques au cœur de sa lecture du projet de loi. En séance, Y. Détraigne reprend à son compte l'argumentaire des industriels : il insiste sur l'intérêt d'harmoniser les réglementations nationale et européenne et la nécessité d'entériner par la loi des évolutions en cours, jugées inéluctables.

« La ministre n'a pas convaincu le Sénat qui était très clairement, je ne dirai pas manipulé (ce n'est pas le mot), mais convaincu par les industriels qu'il fallait faire vite, qu'il y avait urgence, que l'industrie était menacée. Au Sénat, ce discours passe très bien. De notre côté, on ne voulait pas deux choses : que le gouvernement apparaisse "contre" cette évolution qui allait dans le bon sens ; mais on ne voulait pas non plus qu'il apparaisse "pour", c'est-à-dire qu'il paraisse imposer une disposition qui s'appliquerait sans délai à toutes les installations soumises à autorisation, y compris les petites, y compris aux élevages, avec des méthodes très lourdes, donc extrêmement coûteuses. On a appelé l'attention de tout le monde avec cet argument, mais je pense que le Sénat et les associations d'industriels ont été victimes de leur vision partielle » (un fonctionnaire du ministère de l'écologie).

Devant cette offensive, la position de la ministre est particulièrement délicate à tenir : elle admet le bien-fondé de l'évolution contenue dans la disposition, mais conteste la nécessité de l'inscrire dans la loi, ce qui la conduit à proposer la rédaction d'une circulaire ou d'un guide. L'amendement est néanmoins adopté par la majorité sénatoriale, contre l'avis du gouvernement :

« **Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Je ne suis pas favorable à cet amendement, même si je pourrais souscrire à la philosophie qui le sous-tend. En effet, dès mon arrivée au Gouvernement, j'ai souhaité une harmonisation et un approfondissement du travail sur les études de dangers. J'ai donc réuni un groupe de travail, étoffé par un certain nombre de sous-groupes dédiés à des dangers particuliers.

Je souhaite donc que le travail s'approfondisse encore, et la disposition de nature purement législative proposée n'est pas de nature à l'améliorer.

De plus, je rappelle que la législation que vous vous proposez de modifier, monsieur le rapporteur, est mise en oeuvre depuis 1976, à la plus grande satisfaction des divers utilisateurs. Puisque cette législation est efficace, je ne vois pas l'utilité de la modifier.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 1 est-il maintenu ?

²³ Par la création de groupes de travail *ad hoc*, constitués de représentants de la profession et de l'administration, ayant pour objectif de traduire cette orientation de réforme dans les textes réglementaires qui régissent la prévention des risques industriels.

M. Yves Détraigne, *rapporteur*. Madame la ministre, l'article que nous proposons d'introduire n'enlève rien à l'intérêt des nécessaires travaux qui sont menés pour élaborer cette méthodologie. Cet article n'entre pas dans le détail du contenu d'une étude de dangers ; il fixe les principaux points qui doivent y être abordés. D'ailleurs, les entreprises attendent, elles aussi, une harmonisation à ce niveau.

L'amendement que nous proposons ne remet pas en cause le travail méthodologique engagé, tout au contraire, il le conforte. La commission maintient donc son amendement²⁴ ».

A l'Assemblée nationale, la contribution du Sénat ouvre une fenêtre d'opportunité qui permet de réintroduire dans la discussion des propositions de la commission d'enquête que l'administration n'avait pas jugées bon de retenir. Le député Le Déaut (PS) défend ainsi l'idée de compléter l'article d'un certain nombre de dispositions techniques incitant à la réduction des risques à la source. Bien qu'aligné sur la position ministérielle, le rapporteur ne peut ignorer cette proposition issue de la commission d'enquête, sous peine de se mettre en difficulté vis-à-vis d'une partie de ses collègues. Pris entre deux feux, il est finalement conduit à présenter simultanément deux amendements contraires : un premier, destiné à supprimer l'article, qu'il retire immédiatement en expliquant être arrivé, « grâce à M. Le Déaut, (...) à une rédaction plus complète et plus satisfaisante, qui a été acceptée par la commission²⁵ » ; et un second, issu de cette concertation, qui reprend dans une formulation remaniée les propositions du député socialiste.

Dans ce cas précis, les débats dans l'hémicycle prolongent une discussion qui n'a pas permis de trancher de façon satisfaisante les questions posées et d'aboutir à une rédaction susceptible de satisfaire toutes les parties prenantes. Car si les travaux en commission se soldent par un consensus sur le principe général des dispositions à inclure, des divergences persistent sur les principes secondaires qui conduisent à des rédactions concurrentes de l'amendement. Les interventions en séance permettent alors d'examiner ces différentes versions, de donner la parole à chacun des protagonistes, puis d'organiser le vote final. Plusieurs orateurs se succèdent ainsi pour éclairer l'assemblée de leur point de vue, avant de retirer leur amendement au profit de la proposition conjointe d'A. Venot et J.-Y. Le Déaut qui finit par l'emporter.

Comme au Sénat, R. Bachelot s'en remet à la sagesse de l'Assemblée nationale. Continuant de suivre son administration, elle maintient sa position en se disant « contre » le fait de légiférer sur l'étude de dangers mais « pour » la prise en compte des probabilités dans les analyses de risques. L'article est donc adopté dans une version incluant une série de mesures de réduction des risques à la source, que les sénateurs s'empressent de supprimer en seconde lecture au motif qu'elles « ne relèvent pas du domaine de la loi²⁶ ». L'article revient donc à l'Assemblée nationale dans une version proche de celle discutée en première lecture, mais dans une configuration qui a sensiblement évolué : alors que J.-Y. Le Déaut maintient son idée de faire figurer dans le texte les moyens par lesquels les industriels devront satisfaire aux exigences de sécurité, le rapporteur se range aux côtés du gouvernement qui propose, dans un amendement de compromis, de se contenter d'une formule générique pour encadrer les pratiques des industriels (*cf.* encadré). Cette fois, les débats ne donnent pas raison au député socialiste qui retire son amendement, mais en prenant bien soin d'exposer les causes de son échec :

« Je ne veux pas faire de procès d'intention, madame la ministre. Mais certains groupes de pression sont intervenus auprès de nous pour nous dire que moins nous serions précis et mieux ce serait... Espérons en tout cas que nous nous en tiendrons à une définition la plus précise possible²⁷ ».

²⁴ Sénat, séance publique du 5 février 2003.

²⁵ Assemblée nationale, séance publique du 6 mars 2003.

²⁶ Sénat, séance publique du 15 mai 2003. En réalité, cette intervention répond surtout à une nouvelle demande des fédérations patronales qui jugent ces dispositions techniques trop contraignantes.

²⁷ Assemblée nationale, séance publique du 15 juillet 2003.

Finalement, l'article se présente comme un subtil assemblage des positions exprimées de parts et d'autres. Dans sa forme définitive, il résulte d'un compromis qui s'est construit très progressivement, au fil des débats en commissions et en séances, par touches successives, dans un dialogue entre les représentants des deux assemblées. Il constitue également la seule modification d'importance, dans ce volet « risques technologiques », qui ne soit pas encadrée par le ministère de l'écologie (où l'on constate pourtant une unité de point de vue entre l'administration, le cabinet et la ministre).

Conclusion

Ce chapitre met en valeur trois types de contribution des débats parlementaires qui, selon les articles examinés, résultent d'affrontements institutionnels, de la défense des collectivités locales ou du travail des groupes d'intérêt industriels. Largement interdépendants, ces facteurs pèsent à des degrés divers sur la réécriture des articles. Ainsi, la restriction du recours à la réunion publique est principalement la conséquence d'un affrontement entre le gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat, mais elle est également la conséquence du lobbying industriel, globalement défavorable aux réunions publiques, et des craintes exprimées par nombre de sénateurs de porter préjudice aux élus locaux. La mise en cause des modalités de financement des PPRT est certes présentée comme le moyen de préserver les finances locales, mais il s'agit également pour le Parlement de s'opposer au gouvernement (soupçonné de ne pas tenir ses engagements financiers) et de maintenir un équilibre dans les relations entre industries et élus au niveau local. Enfin, si les parlementaires reprennent un amendement des groupes d'intérêt industriels dans le dernier cas, c'est aussi parce qu'ils espèrent s'ouvrir des marges de négociation sur l'utilisation de l'espace autour des usines dans les communes.

Reste que la singularité de l'objet d'étude impose de rester prudent au moment de conclure. Outre la technicité des sujets imposés aux parlementaires, l'examen du projet de loi Bachelot s'inscrit en effet dans un relatif consensus politique : plusieurs des dispositions discutées en séance ont été imaginées par l'équipe Y. Cochet (Les Verts) pour le compte du gouvernement Jospin (PS), puis retravaillées et réorientées par R. Bachelot, membre du gouvernement Raffarin (UMP). Il reste que les débats en séances publiques conduisent, par un travail d'amendement non négligeable, à des modifications substantielles du texte. Pour tous les acteurs, la séquence parlementaire constitue l'ultime chance de faire inscrire dans la loi les positions qu'ils défendent, ce qui explique qu'ils mobilisent à cette fin beaucoup d'énergie et de sens tactique, qu'ils cherchent à rallier des acteurs variés (parlementaires et extra-parlementaires), parfois un adversaire politique. Le caractère public de ces dernières délibérations permet de clore la dispute et de dire le droit, dans un contexte contraint, par exemple par les usages et le protocole des chambres ou la solidarité partisane de la majorité avec le gouvernement. Néanmoins, pour paroxystique qu'elle soit, l'importance de cette séquence ne doit pas être surévaluée. Si l'une des parties s'estime mal représentée dans le débat, elle peut à nouveau préparer ses arguments pour la phase d'écriture des textes réglementaires, qui feront à nouveau l'objet de consultations et de négociations (Martinais, 2010).

Au-delà, l'analyse des débats parlementaires qui ont conduit au vote de la loi Bachelot met en évidence les enjeux et les rapports de force qui gouvernent l'intervention publique en matière de risques industriels. Certes, le gouvernement régit le domaine via une police administrative : c'est l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement. Cependant, l'information de la population et la maîtrise de l'urbanisation, intérêts protégés plus tardivement par la loi, sont encadrées par des textes processuels, dans lesquels les normes secondaires d'application sont décisives : c'est donc principalement au niveau local, autour des établissements à risques que ces objectifs prennent vie. Il n'est donc pas étonnant que l'Etat paraisse plusieurs fois en retrait dans la production de la loi, s'en remettant aux élus et, par leur intermédiaire, au terrain. De même, si les élus, et notamment les élus locaux, font si facilement alliance avec les groupes d'intérêt industriels, c'est que ces derniers ne sont pas pour eux des inconnus : localement, ils les côtoient régulièrement et leurs

intérêts convergent, notamment en matière d'urbanisme. Au final, on peut donc dire que les débats parlementaires donnent une image très juste, non pas d'affrontements secondaires entre quelques députés, mais de ce que sont les grands équilibres entre les différents acteurs du risque industriel.

Références citées

- Abélès M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2001.
- Avril P., « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n° 68, 1994, p. 45-53.
- Avril P., « Le Parlement législateur », *Revue française de science politique*, vol. 31, n° 1, 1981, p. 15-31.
- Barthe Y., *Le pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006.
- Bonnaud L., Martinais E., *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*, Paris, La Documentation Française, 2008.
- Commaille J., *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.
- Costa O., Kerrouche E., Magnette P (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.
- Ferrié J.-N., Dupret B., Legrand V., « Comprendre la délibération parlementaire. Une approche praxéologique de la politique en action », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 5, 2008, p. 795-815.
- Grangé J., « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4-5 ; 1984, p. 955-987.
- Grossman E., Saurugger S., *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006.
- Kerrouche E., « The French Assemblée Nationale : The Case of a Weak Legislature ? », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n° 3-4, 2006, p. 336-365.
- Lagroye J., « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », in Mabileau A. (dir.), *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 150-165.
- Lascoumes P., « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 3, 2009, p. 455-478.
- Latour B., *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, Paris, La Découverte, 2002.
- Latour B., Woolgar S., *La Vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*, Paris, La Découverte, 1996.
- Leloup L.T., Woolley J.T., « Legislative oversight of monetary policy in France, Germany, Great Britain and the United States », in Olson D., Mezey M. (eds.), *Legislatures in the policy process*, Cambridge, CUP, 1991, p. 25-58.
- Leroux P., Teillet P., « Légitimation médiatique et carrière politique. L'exemple de Roselyne Bachelot », in Cohen A., Lacroix B., Riutort P., *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique, XVIIIe-XXe siècles*, Paris, PUF, 2006, p. 439-456.
- Martinais E., « L'évaluation des risques industriels. Une histoire des analyses de risques de 1970 à nos jours », *Responsabilité & Environnement*, n° 62, 2011, p. 51-61.

Martinais E., « L'écriture des règlements par les fonctionnaires du ministère de l'écologie. La fabrique administrative du PPRT », *Politix*, vol. 23, n° 90, 2010, p. 193-223.

Milet M., « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, n° 3, 2010, p. 601-618.

Navarro J., « Les rôles au Parlement européen. Une typologie des pratiques de représentation », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 3, 2009, p. 479-506.

Nay O., « Le travail politique à l'assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du travail*, n° 45, 2003a, p. 537-554.

Nay O., « La vie à l'assemblée, angle mort de la science politique française », *Revue suisse de science politique*, vol. 9, n° 3, 2003b, p. 83-96.

Robert-Diard P., « Le lobby des élus locaux », *Pouvoirs*, n° 79, 1996, p. 98-107.

Szij E., « La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire », *Parlement[s]*, n° 11, 2009, p. 93-104.