

Une catastrophe au Parlement

L'écriture du droit à travers le débat parlementaire

Laure Bonnaud (INRA-RiTME) et Emmanuel Martinais (ENTPE-RIVES)

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. Finalement porté par R. Bachelot (UMP), le projet de loi est déposé au Sénat le 3 janvier et adopté le 30 juillet 2003.

Notre communication propose de parcourir les débats relatifs au vote de cette loi, en suivant ce qu'il advient dans les deux assemblées de quelques dispositions aux destins contrastés. Plus précisément, il s'agit d'analyser la façon dont les parlementaires envisagent ces mesures et en redéfinissent les contours. Pour cela, nous avons opté pour deux partis pris complémentaires. Le premier s'inspire de la sociologie des sciences qui fait de l'inscription scripturale un enjeu de la production de la science (Latour & Woolgar, 1996). Il nous conduit à envisager les débats parlementaires comme une activité rédactionnelle destinée à produire du droit (Avril, 1981). Nous n'ignorons pas qu'une partie des échanges en séance 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 partisanes (Landowski, 1977). Néanmoins, nous faisons l'hypothèse que ce qui est discuté importe et que le contenu du texte 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). Il est 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 décisions. Dans ces conditions, nombreux sont les observateurs qui considèrent que l'apport parlementaire reste faible (Avril, 1994 ; Costa, Kerrouche & Magnette, 2006). Pourtant, les enjeux d'apparition, de disparition ou de modification d'un article gagnent à être analysés en tant que tels, car ils révèlent les rapports de force qui régissent, à un moment donné, la régulation d'un secteur.

Le second parti pris est de focaliser sur les enjeux et stratégies des acteurs engagés dans des débats parfois vifs pour obtenir des modifications rédactionnelles, c'est-à-dire sur le travail qu'ils produisent pour amender le texte du gouvernement. Fabricants des lois et militants des partis (Abélès, 2001 : 128), les rédacteurs parlementaires doivent également se confronter aux représentants du gouvernement, dans des cadres et des règles propres aux assemblées (Nay, 2003a). Comprendre les ressorts de ces interactions en situation implique de s'intéresser à la configuration parlementaire (Elias, 1985), 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 : 12-13).

Notre communication s'appuie sur une enquête menée en 2004 et 2005, par l'analyse des comptes rendus de séances et des entretiens approfondis et renouvelés auprès de parlementaires, de fonctionnaires du ministère de l'environnement et des deux ministres qui ont porté le projet de loi. Elle entend montrer, à partir d'exemples qu'il conviendrait de compléter par des travaux complémentaires, que le travail parlementaire d'écriture des lois n'est pas négligeable, qu'il a des implications qui vont au-delà de la modification cosmétique ou de l'affirmation partisane. Notre analyse repose sur l'examen du travail d'amendement de plusieurs articles. Après avoir mis en évidence le poids des

clivages institutionnels dans le maintien ou non de la rédaction initiale, il s'intéresse à la modification rédactionnelle en séance puis aux conditions d'apparition de nouvelles dispositions au cours du processus parlementaire.

1. Un texte pris dans les affrontements institutionnels

Avant d'engager l'analyse du débat, il convient tout d'abord de clarifier ses enjeux pour les différents intervenants. Pour la ministre et son administration, l'enjeu de la phase parlementaire est double : faire voter le texte (Ferrié et al., 2008), d'une part, et rester au plus près du projet déposé, d'autre part, afin de ne pas compromettre les arbitrages acquis, parfois très difficilement, dans la phase préparatoire (Bonnaud & Martinais, 2008). Or, le travail parlementaire, et par conséquent le savoir faire des parlementaires, ce qu'ils revendiquent comme une source de fierté professionnelle, consiste au contraire à enrichir le texte :

« 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 utile¹. »

Dès lors, il n'est pas étonnant de constater la défiance entre gouvernement et Parlement, R. Bachelot s'inquiétant que son texte puisse être défiguré par un rapporteur inadéquat, c'est-à-dire dont le poids politique puisse faire de l'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, qui me plombe le texte². »

De la même manière, les membres de son cabinet insistent sur le caractère à la fois imprévisible et déraisonnable des interventions des parlementaires :

« Quand on écrit un texte, on le mature pendant quelques mois, on essaie d'y mettre le meilleur de ce qu'on pense et après c'est très difficile de se mettre dans la peau de l'opposition. Par nature, on ne voit que des modifications idiotes. C'est peut-être pour ça d'ailleurs que j'ai un jugement si négatif sur le travail parlementaire, c'est que je n'ai toujours pas réussi à accepter qu'on modifie le texte que j'avais écrit. (...) C'est un avis de méchant fonctionnaire qui méprise les avis du peuple, mais là pour le coup, j'ai trouvé qu'il y avait un peu de perte en ligne, que finalement... je n'ai pas vu d'amélioration majeure³. »

Afin de limiter les effets de ce jeu de position, la ministre et son cabinet se livrent à un intense travail de mobilisation et d'enrôlement des parlementaires (séances de présentation du texte, de travail, déjeuners) : il s'agit de créer, selon les affinités de la ministre et en identifiant les circonscriptions particulièrement concernées par le texte, un noyau dur d'une dizaine d'alliés qui soutiendra le projet jusqu'au vote final. Par ailleurs, parce qu'elle redoute l'examen du texte au Sénat, R. Bachelot choisit d'y déposer son projet, une « *tactique politique* », censée « *amadouer* » les sénateurs. Malgré toutes ces précautions, le groupe UMP y exprime son mécontentement dès l'article I du titre I, ce qui entraîne le texte au cœur d'un second affrontement institutionnel, cette fois entre le Sénat et l'Assemblée Nationale (Grangé, 1984).

Au-delà de la défiance classique entre gouvernement et Parlement, c'est l'opposition entre sénateurs et députés de la majorité qui caractérise le plus nettement le parcours de la loi Bachelot au Parlement. Les deux chambres appréhendent le texte de façon distincte. Au Sénat, la grille de lecture du

¹ Entretien avec A. Venot, rapporteur à l'Assemblée nationale (novembre 2004).

² Entretien avec R. Bachelot (décembre 2004).

³ Entretien avec un membre du cabinet de R. Bachelot (janvier 2005).

rapporteur⁴ 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'emploi⁵ ».

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, le ministère de l'écologie étant même soupçonné d'avoir « purement et simplement repris des idées venant de l'époque de Dominique Voynet et Yves Cochet.⁶ »

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, A. Venot, note avec satisfaction la présence d'intervenants « *de bon niveau* », dont deux anciens ministres de l'environnement, Y. Cochet et S. Royal, et des parlementaires actifs et assidus, notamment le rapporteur de la commission d'enquête parlementaire, J.-Y. Le Déaut, par 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 « *répond aux attentes* », c'est-à-dire s'il traduit les recommandations formulées à l'unanimité par la commission quelques mois auparavant.

« On constate qu'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.⁸ »

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 affrontements institutionnels, on peut examiner le sort parlementaire du premier article du titre 1 du projet de loi :

Article 1^{er} (Projet) – 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. »

A l'origine de cet article, on trouve une recommandation du rapport 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 celui proposé dans le projet Cochet (Bonnaud & Martinais, 2009). Elle contribue donc à renforcer le texte tout en le démarquant politiquement du projet de son prédécesseur. Cependant, dès la première séance de la discussion générale du projet de loi, la mobilisation des sénateurs est forte 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*

⁴ On peut le qualifier d'animateur (Navarro, 2009 : 483-488), au sens où il envisage les grands enjeux de l'intervention publique plutôt que les mesures techniques et celles relevant de l'expertise.

⁵ Y. Détraigne, rapporteur au Sénat, lors de la séance du 4 mars 2003.

⁶ Entretien avec Y. Détraigne, rapporteur au Sénat (décembre 2004).

⁷ En raison de ce précédent, les intervenants au cours du débat de la loi Bachelot sont plutôt des « spécialistes » (Navarro, 2009 : 488-491), attachés à légiférer et n'hésitant pas à se pencher sur le détail du projet de loi.

⁸ Entretien avec J.-Y. Le Déaut, député PS (juin 2005).

confusion la plus totale ». Pour les sénateurs, il n'est pas imaginable d'approuver un dispositif dans lequel des autorités locales peuvent être mises en cause. Ils craignent également que l'organisation d'une telle réunion ne s'avère contre-productive et renforce la méfiance des populations :

« On sous-entend que compte tenu du danger, l'enquête publique ne suffit pas, qu'il faut davantage informer la population. Ça peut être une manière d'affoler la population⁹. »

Cette prise de position est largement partagée par les sénateurs de la majorité, qui proposent dès lors un amendement radical (n° 65 rectifié) : *« Supprimer cet article »*. Il revient au rapporteur Y. Détraigne (qui n'appartient pas à l'UMP, mais fait partie de l'Union Centriste, ce qui rend son propos moins audible et son autorité plus contestable) d'engager la recherche d'un compromis. Il suggère que le commissaire enquêteur puisse simplement *« recueillir l'avis du comité local d'information et de concertation »*, ce qui permet de faire circuler localement l'information, mais dans un cadre beaucoup plus restreint. R. Bachelot, tout en minimisant la portée de l'article, se montre néanmoins ferme sur son contenu et s'efforce, par un sous-amendement, de rétablir un peu de l'idée initiale de son article : ainsi demande-t-elle que le commissaire enquêteur *« doive »* et non *« puisse »* consulter le CLIC, ce qui n'est pas voté.

A l'Assemblée Nationale, le rapporteur A. Venot rétablit par amendement le texte initial, considéré comme *« un gage minimal de transparence et un élément essentiel d'information »*. Il précise qu'une *« réunion agitée est parfois, et même souvent, nécessaire à l'apaisement des passions »* 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 :

Article 1^{er} (adopté) - 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. »*

2. « L'atelier d'écriture¹⁰ » parlementaire

Les modifications d'écriture de la loi Bachelot ne résultent pas uniquement d'affrontements, notamment institutionnels, mais sont également le fruit de compromis entre gouvernement et Parlement, qui transforment le texte gouvernemental de façon sensible.

Pour comprendre les évolutions législatives du texte, il convient de préciser quelques-unes de ses caractéristiques. En premier lieu, l'enjeu de la loi Bachelot, la prévention et la gestion des risques technologiques, fait l'objet d'un consensus global qui tend à atténuer les clivages partisans. Lors de la préparation du projet, le cabinet de R. Bachelot s'est efforcé de compléter le projet déposé par son prédécesseur Y. Cochet, en introduisant de nouvelles dispositions et en renforçant d'autres. On ne constate cependant pas de modification majeure de la politique publique existant en France depuis deux siècles (Bonnaud et Martinais, 2010). Comme le note un membre du cabinet de la ministre :

« 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. »

⁹ Entretien avec Y. Détraigne, rapporteur au Sénat (décembre 2004).

¹⁰ L'expression est empruntée à B. Latour (2002 : 71)

Personne ne doute donc qu'un vote interviendra à l'issue du processus parlementaire. Pour autant, si l'enjeu des différents intervenants au débat n'est pas le vote du texte, cela n'empêche pas que les parlementaires entendent en modifier la rédaction.

En second lieu, ces amendements « possibles » ont fait l'objet d'un travail avec le cabinet pendant la phase préparatoire : il s'agit de vérifier la faisabilité de l'amendement, son intérêt, son caractère législatif, d'anticiper les difficultés de mise en œuvre, etc. Cette démarche permet également d'évaluer des aspects plus politiques de solidarité de la majorité avec le gouvernement. Si le Parlement a toute latitude d'amender un texte, multiplier les amendements peut apparaître comme une 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 là¹¹. »

L'écriture de l'amendement peut ainsi être définie comme un travail collectif qui s'inscrit dans des règles d'usage parlementaire qui imposent la mesure et l'équilibre.

A titre d'illustration, le deuxième article analysé s'intéresse au financement des mesures de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques, définies dans le cadre de plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Si la décision de leur mise en place rencontre une approbation unanime dans les deux chambres, de nombreuses interventions concernent le « degré d'applicabilité des mesures préconisées¹² », notamment en matière de financement. Il est prévu que la prise en charge des mesures de délaissement et d'expropriation soit assurée par une ou plusieurs des parties suivantes : □ les exploitants des installations « Seveso », les collectivités territoriales ou l'État. Dans les arbitrages interministériels précédant le dépôt du projet de loi, cet article est l'un de ceux qui ont été les plus contestés et sa rédaction¹³, qui suggère la conclusion d'une convention tripartite, reflète les compromis auxquels R. Bachelot a dû consentir :

Extrait de l'article 4 (Projet) : Art. L. 515-19. - I. - 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 prises en application du II et du III de l'article L. 515-16.

La ministre est donc particulièrement attachée au maintien en l'état du compromis qu'elle a arraché au ministère des finances : la loi précise qui sont les trois financeurs, mais elle renvoie les modalités concrètes à des conventions conclues localement et ne précise en aucun cas les parts respectives des uns et des autres.

Sénateurs et députés, quelle que soit leur appartenance partisane, relèvent les limites de la proposition qui leur est faite : ils doutent de la possibilité de conclure localement des conventions tripartites qui reposent sur la bonne volonté des parties prenantes et ils s'inquiètent pour le financement de droits d'expropriation et de délaissement qui sont coûteux. Que fera-t-on si l'un des partenaires locaux refuse de s'engager dans une convention ? Comment financera-t-on les mesures si l'une des parties n'honore

¹¹ Entretien avec A. Venot, rapporteur à l'Assemblée nationale (novembre 2004).

¹² Intervention d'E. Didier, groupe communiste, républicain et citoyen (Séance du 15 mai 2003).

¹³ On ne reproduit ici que le I de l'article, qui comporte plusieurs parties.

pas ses engagements (voire organise son insolvabilité) ? Le débat autour de cet article a donc pour enjeu la modification des règles de financement du dispositif PPRT, au nom de la défense des collectivités locales. Dans cet exemple, l'arène parlementaire n'est pas close, mais dépendante des relations que les parlementaires entretiennent avec d'autres acteurs politiques, les élus locaux (Nay, 2003 ; Robert-Diard, 1996), et reflètent le « double horizon des pratiques » des parlementaires (Lagroye, 1993, p. 179). En effet, à l'exception d'Y. Cochet (Les Verts), tous les intervenants au débat, qu'ils soient députés ou sénateurs, exercent au moins un mandat local (parfois 2 ou 3). Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les deux chambres s'érigent en défenseurs des finances des collectivités.

Ainsi, en premier lecture au Sénat, le rapporteur ajoute la mention « en tant que de besoin » pour la participation financière des collectivités locales, ce qui sous-entend que les collectivités pourraient n'intervenir qu'en complément d'un financement majoritairement assuré par l'Etat et les industriels. A l'Assemblée Nationale, le premier amendement du rapporteur sur cet article vise à supprimer la mention « en tant que de besoin ». Il ne s'agit plus ici de s'opposer au Sénat, comme pour l'article réunion publique, mais de produire une formulation plus protectrice pour les collectivités locales, en se fondant sur l'anticipation de la lecture qui pourrait être faite de l'article. Si, au niveau du principe, la mention « en tant que de besoin » peut paraître satisfaisante, elle s'avère en pratique extrêmement contraignante, car elle signifie que les collectivités doivent assumer, éventuellement seules, les conséquences des décisions d'expropriation et de délaissement qu'elles proposeraient. □ La rédaction apparemment « protectrice » du Sénat va ainsi à l'encontre de ce qu'elle cherche à protéger ! De la même façon, la suite de la discussion sur ces mesures repose sur une anticipation des contraintes que l'article fait peser sur les finances des collectivités locales. Les parlementaires cherchent à évaluer ce que les représentants locaux peuvent imposer aux industriels et ce qu'ils peuvent leur proposer, de façon à conserver des marges de manœuvre dans le gouvernement local des risques industriels. Ils refusent ainsi un amendement communiste qui fixaient à 50 % la participation des industriels, mais proposent que l'Etat et les collectivités territoriales puissent participer au financement des mesures de réduction des risques à la source par la mise en place de dispositifs internes de sécurité lorsque le coût de cette intervention est moindre que celui des mesures d'expropriation et de délaissement.

La recherche de compromis rédactionnel se fait de façon très progressive, par une « mise en mots » (Abélès, 2001 : 132), passant de « peuvent conclure » à « doivent conclure » puis « concluent ». Les parlementaires cherchent à améliorer collectivement le texte, en comparant les formulations, en anticipant les interprétations, en testant la solidité des énoncés : il faut penser à tout (*cf.* à propos de l'écriture des avis du Conseil d'Etat, la description de Latour : 2002, p. 70-81). Cela ne signifie pas pour autant un échange sous-politisé ou dépolitisé. Les deux dimensions du débat coexistent et on pourrait même dire que l'expression des antagonismes est une condition du vote à l'unanimité. Ainsi peut-on comprendre une longue intervention de J-Y Le Déaut qui n'a d'autre objet que de rappeler qu'il fait partie de l'opposition parlementaire, réaffirmant ainsi les deux dimensions du métier de parlementaire (*cf.* Annexe 1). Il semble donc délicat de distinguer de façon globale des séquences qualifiées de « sous-politisation » ou de « surpolitisation¹⁴ » (Lascoumes, 2009), car on constate, aussi bien lors des discussions générales que lors des discussions par article, une extrême intrication des deux dimensions. On peut avoir, 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.

Extrait de l'article 5 (adopté) : « Art. L. 515-19. - I. - 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 périmètre couvert par le

¹⁴ Pour Pierre Lascoumes (2009), il importe de mettre au cœur de l'analyse des débats la politisation parlementaire, combinaison des dynamiques de surpolitisation et de sous-politisation. Par « surpolitisation », il entend 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.

plan, assurent le financement des mesures prises en application du II et du III de l'article L. 515-16. A cet effet, ils concluent une convention fixant leurs contributions respectives. Avant la conclusion de cette convention, le droit de délaissement mentionné au II du même article ne peut être instauré et l'expropriation mentionnée au premier alinéa du III du même article ne peut être déclarée d'utilité publique que si la gravité des risques potentiels rend nécessaire la prise de possession immédiate selon la procédure mentionnée au deuxième alinéa de ce III.

Sans préjudice des obligations mises à la charge de l'exploitant par le préfet en application des articles L. 512-1 à L.512-5 et de l'article L. 512-7, ces conventions peuvent permettre à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de participer au financement par l'exploitant de mesures supplémentaires de prévention des risques permettant de réduire les secteurs mentionnés aux II et III de l'article L. 515-16 lorsque cette participation financière est inférieure aux coûts qu'ils supporteraient en raison de la mise en œuvre des mesures prévues à ces II et III. »

3. L'amendement surprise, bien connu de tous

Si de nombreux députés envisagent le passage au Parlement comme la possibilité d'infléchir tout ou partie du texte pour le conformer à leurs attentes, c'est également le cas pour les groupes d'intérêts qui suivent une « stratégie interne » (Grossman & Saurugger, 2006 : 81-86). Ces derniers espèrent réintroduire dans le débat des propositions défendues sans succès aux précédentes étapes de fabrication de la loi, au moment du grand débat national (fin 2001) ou des consultations menées par l'administration (2002). L'article consacré à la méthodologie des études de dangers, illustre bien l'idée d'un débat qui s'écrit comme la fin d'une histoire dont l'essentiel se déroule en dehors des assemblées, avant et pendant l'examen du texte. L'apparition de cet article correspond à l'intervention opportuniste des fédérations professionnelles qui saisissent l'occasion du Parlement pour tenter, avec succès, de faire voter une disposition sur les analyses de risques préalablement écartée par le ministère de l'écologie. Elle vise à promouvoir les approches probabilistes que les industriels de la chimie et du pétrole revendiquent depuis de nombreuses années, pour des motifs économiques notamment.

Amendement n°1 (présenté par Y. Détraigne) : Avant l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé : Après le deuxième alinéa de l'article L. 512-1 du code de l'environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Le demandeur fournit une étude de dangers qui donne lieu à une évaluation des risques qui prend en compte la gravité, la probabilité d'occurrence et la cinétique des accidents potentiels. »

Pour comprendre la genèse de cet article et les discussions qu'il suscite en séance, il faut remonter au grand débat national et à la commission d'enquête parlementaire de 2001, juste avant la mise en forme du premier projet de loi par les services du ministère de l'environnement. C'est à ce moment-là que s'engage la discussion sur la nécessité d'un changement doctrinal en matière d'analyse des risques. Sous l'impulsion des industriels du secteur (notamment le groupe Total), la probabilité est alors présentée comme la condition d'un accroissement substantiel de la sécurité industrielle¹⁵. Les apports non contestés de ce type d'approche dans le secteur nucléaire sont également soulignés¹⁶. Très vite, ce consensus sur la probabilité se concrétise par la création d'un groupe de travail national chargé de préparer son intégration réglementaire. Composé de représentants de l'administration, d'experts et des principaux industriels du secteur, il travaille pendant plus d'un an à la définition de nouvelles règles pour la réalisation des études de dangers et finit par s'entendre, au prix d'après discussions, sur

¹⁵ Essig P., *Débat national sur les risques industriels, octobre – décembre 2001*, Rapport à Monsieur le Premier ministre, janvier 2002.

¹⁶ 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.

quelques principes généraux. Mais cet accord minimal sur les conditions de prise en compte de la probabilité reste fragile et les industriels considèrent qu'il ne les met pas à l'abri d'un éventuel revirement de l'administration. C'est pourquoi ils proposent à l'administration d'inscrire ces nouvelles dispositions dans le nouveau projet de loi que préparent à l'époque les services de R. Bachelot. Ils espèrent ainsi renforcer la robustesse de cette décision, en rendant le processus de conversion doctrinale beaucoup plus difficilement réversible.

Bien que favorable à ce « tournant probabiliste », l'administration ne souhaite cependant pas se mettre sous la pression de la loi. Elle revendique de 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 possibles en termes d'encadrement des activités industrielles. Le projet de loi est donc présenté aux assemblées sans aucune mention aux analyses probabilistes. En réaction, les fédérations patronales décident de s'appuyer sur les parlementaires pour contourner les réticences ministérielles. Pour atteindre cet objectif, l'UIC (Union des industries chimiques) et l'UFIP (Union française des industries pétrolières) entament un intense travail d'intéressement des parlementaires des deux assemblées. Ils parviennent ainsi à enrôler le rapporteur de la commission du Sénat qui accepte de déposer un amendement préparé par Total, malgré les avis défavorables de la ministre et de son administration. Le probabilisme est présenté comme mesure conservatoire pour l'industrie auprès d'une assemblée qui a placé les questions économiques au cœur de sa lecture du projet de loi. En séance, l'amendement est défendu par Y. Détraigne selon l'argumentaire des industriels : l'intérêt d'harmoniser les réglementations nationale et européenne et la nécessité d'entériner dans 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 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.¹⁷ »

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 finalement adopté contre l'avis du gouvernement. A l'Assemblée nationale, la configuration des débats est à peine différente. Le rapporteur, dans un premier temps convaincu par l'argumentation du ministère, se rend finalement à l'avis de J-Y. Le Déaut, qui reprend à son compte, sur ce point, les conclusions de la commission d'enquête parlementaire. Y. Cochet est le seul député qui se prononce contre l'amendement. Pour lui, il ne peut pas exister de « définition principielle » des études de dangers, et l'introduction de la probabilité est une porte ouverte à la prise en compte utilitariste des bilans coûts/avantages dans la production de sécurité, c'est-à-dire à une conception libérale de la prévention.

« Je ne prétends pas, je le répète, que le calcul précis doit être le même partout, car il y a des considérations locales. Mais le modèle, lui, doit être le même pour tout le territoire et écarter toute probabilité d'occurrence. Il n'est pas question de restreindre le périmètre, au motif que, pour tel accident, la probabilité qu'il advienne serait très faible - « 10⁶ ». D'ailleurs, madame la ministre, quelle était la probabilité d'occurrence de l'explosion à Toulouse le 21 septembre 2001 ? (...) Quand on délimite des périmètres, on examine les process de fabrication des usines à risques et les produits qui sont fabriqués, leur stockage, leur volume. Ce qu'il faut envisager,

¹⁷ Entretien avec un fonctionnaire de la DPPR (décembre 2005).

c'est l'accident maximal, en fonction de ces process, de ces produits et des capacités de stockage¹⁸. »

Comme au Sénat, R. Bachelot s'en remet à la sagesse de l'Assemblée nationale. Suivant totalement son administration, elle se dit « contre » le fait de légiférer sur l'étude de dangers mais « pour » la prise en compte des probabilités dans les analyses de risques. En deuxième lecture, les contributions des deux Chambres se limitent à des modifications rédactionnelles, avec comme enjeu le niveau de détail de l'article : le Sénat souhaite une définition minimaliste de l'étude de danger quand l'Assemblée nationale aimerait préciser les grands axes de cette nouvelle méthodologie pour encadrer plus strictement les pratiques des industriels.

Art. 4 - Après le deuxième alinéa de l'article L. 512-1 du code de l'environnement, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés : « Le demandeur fournit une étude de dangers qui précise les risques auxquels l'installation peut exposer, directement ou indirectement, les intérêts visés à l'article L. 511-1 en cas d'accident, que la cause de cet 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. »

Au final, l'amendement retenu se présente comme un compromis rédactionnel des positions exprimées de part et d'autres. Cet article, dans sa version définitive, 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

Notre communication met en valeur trois types de modifications rédactionnelles (suppression ou ajout d'un article, amendement) résultant d'affrontements institutionnels, de la prise en compte des intérêts des collectivités locales ou du travail de groupes d'intérêts industriels. Tous ces facteurs sont cependant largement interdépendants et jouent, à des niveaux divers d'intensité, pour la réécriture de chacun des articles que nous avons présentés. Ainsi, la restriction du recours à la réunion publique est principalement la conséquence d'un affrontement entre le gouvernement, l'assemblée et le sénat, mais elle est également la conséquence du lobbying industriel défavorable aux réunions publiques ainsi que de la crainte des sénateurs que des élus locaux soient mis en cause. La remise en cause des modalités de financements 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 industriel dans le dernier cas, c'est aussi parce qu'il espèrent ainsi s'ouvrir des marges de négociation sur l'utilisation de l'espace autour des usines dans les communes. Au final, chacune des modifications d'articles peut être lue au prisme de l'ensemble des facteurs mis en évidence.

Au-delà, l'analyse du débat parlementaire de la loi Bachelot est particulièrement intéressante pour mettre en évidence les enjeux et les rapports de force qui gouvernent l'intervention publique en matière de risques industriels. Certes, le gouvernement réglemente la sécurité industrielle via une police administrative : c'est l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement. Cependant, l'information de la population ou la maîtrise de l'urbanisme, 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

¹⁸ Y. Cochet, député Vert, lors de la séance publique du 5 mars 2003.

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, le débat parlementaire de la loi Bachelot donne une image très juste, non pas de bisbilles ou 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., « Le Parlement législateur », *Revue française de science politique*, vol. 31, n°1, 1981, p. 15-31.
- Avril P., « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, 68, 1994, p. 45-53.
- 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.
- Bonnaud L., Martinais E., « Expertise d'État et risques industriels. La persistance d'un modèle technocratique depuis les années 1970 », chap.9, In : Y. Bérard & R. Crespin (Eds.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2010.
- 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., éd., *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.
- Elias N., *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985.
- 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, A. 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
- Landowski E., « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *Revue française de science politique*, vol. 27, n° 3, 1977, p. 428-441.
- 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*, La Découverte, 1996.
- 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*, 9 (3), 2003b, p. 83-96.

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

Extrait de la séance du 6 mars 2003 : où le rappel de l'opposition politique n'est pas incompatible avec le vote à l'unanimité

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Le Déaut. □

M. Jean-Yves Le Déaut. Je suis beaucoup plus proche du rapporteur que du Gouvernement... □

Mme la ministre de l'écologie et du développement durable. Je m'en suis remise à la sagesse de l'Assemblée ! □

M. Jean-Yves Le Déaut. Oui, mais c'est là un point majeur. Que va-t-il se passer si les trois parties sont en désaccord ou si un industriel ne souhaite pas signer cette convention ? Les dispositions que nous avons votées ne pourront pas être mises en place. □ Cela me fait dire qu'il y a là une faiblesse, sans doute la plus grande de ce texte. □ Madame la ministre, vous nous parlez d'une expérimentation de dix-huit mois. Ce n'est pas habituel. Gageons que, dans dix-huit mois, on aura vu la totalité des cas qui se posent au niveau national. □ Enfin, j'ai eu une conversation avec mes collègues qui regrettent que le débat n'avance pas. Ils suggèrent d'accélérer. Nous sommes prêts à débattre. Je ne crois pas que nous ayons fait de l'obstruction. □

Mme Claude-Anne Darciaux. Non ! □

M. Jean-Yves Le Déaut. Si le débat en séance publique s'éternise, c'est parce que nos travaux ont été suspendus pendant les vacances parlementaires et que l'examen en commission a été rapide. □ Le débat a été de bonne qualité. Nous avons reconnu certaines avancées, constaté des points d'incertitude, souligné qu'il fallait encore avancer. Mais jamais nous n'avons fait d'obstruction ; il n'y a même pas eu de suspension de séance. □

M. Daniel Paul. Pas une seule ! □

M. Jean-Yves Le Déaut. Hier, nous avons passé trop de temps sur de bons amendements qui auraient pu être adoptés plus vite. □

M. Yves Cochet. Il y en a aussi de bons qui ont été rejetés ! □

M. Jean-Yves Le Déaut. Peut-être de bons amendements seront-ils repris et pourrons-nous accélérer, notamment sur l'article 5. Jusqu'à présent, seuls des amendements de M. le rapporteur et de M. Gonnot ont été adoptés. □

M. le président. Monsieur Le Déaut, puisque vous faites état de propos entre collègues, la présidence tient à souligner que les débats iront d'autant plus vite que les interventions seront courtes, sur les articles comme sur les amendements. □ La parole est à M. Daniel Paul, pour une intervention courte, conformément au souhait de M. Le Déaut. □

M. Daniel Paul. Hier soir, un amendement du groupe communiste prenant en compte le souci de M. le rapporteur a été repoussé. Nous avons proposé, en cas de refus de conventionnement entre les trois parties, Etat, industriels, collectivités locales, pour éviter de laisser toute la charge aux collectivités locales, de fixer une répartition du financement, celle-ci pouvant faire l'objet d'une étude. En effet, et M. Le Déaut l'a montré à plusieurs reprises à propos des risques miniers, les collectivités locales risquent de se retrouver sinon Grosjean comme devant. □

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 61. □ (L'amendement est adopté.) □

M. le président. Je constate que le vote est acquis à l'unanimité. □