



HAL
open science

Les vieilles recettes du nouveau management public. Le cas de l'inspection des installations classées

Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais

► To cite this version:

Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais. Les vieilles recettes du nouveau management public. Le cas de l'inspection des installations classées. Congrès AFSP 2017, Association Française de Science Politique (AFSP). FRA., Jul 2017, Montpellier, France. 13 p. hal-01596623

HAL Id: hal-01596623

<https://hal.science/hal-01596623v1>

Submitted on 5 Jun 2020

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

Les vieilles recettes du nouveau management public

Le cas de l'inspection des installations classées

Laure Bonnaud, IRISSO, PSL, INRA, CNRS, Université Paris-Dauphine
Emmanuel Martinais, EVS-RIVES, ENTPE, UMR CNRS 5600, Université de Lyon

En France, depuis 1810, la prévention des pollutions et des risques industriels repose sur une politique d'inspection : les entreprises susceptibles de porter atteinte à l'environnement doivent être déclarées aux autorités préfectorales et, pour les plus polluantes ou dangereuses, obtenir une autorisation qui précise les conditions de leur fonctionnement. Elles sont ensuite soumises à un contrôle de l'administration. Les inspecteurs des installations classées, en charge de cette politique publique, appartiennent majoritairement aux DREAL, les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement du ministère du Développement durable¹. Comme tout le ministère dont ils dépendent, les services d'inspection ont subi depuis une vingtaine d'année des réformes successives, inspirées du « puzzle doctrinal » du New Public Management (Bezes, 2009).

L'application du NPM aux politiques règlementaires a fait l'objet, depuis une dizaine d'années, de travaux britanniques qui développent une théorisation spécifique, autour des notions de « New public risk management » (Black, 2005) et de « risk-based regulation » (Rothstein, Irving, Walden et Yearsley, 2006). L'objectif de ces auteurs est d'articuler deux types d'approches en science politique : d'une part, l'analyse des politiques du risque (Rothstein, Hubet et Gaskell, 2006) et d'autre part, les travaux sur le New Public Management, tel qu'il est défini par C. Hood (1991)². Concrètement, ils mettent en évidence le développement d'une action publique qui, pour définir le niveau adéquat d'intervention de l'Etat, instaure une allocation des ressources proportionnelle aux risques (sanitaires, environnementaux, de sécurité) pour la société, en considérant à la fois les impacts (on peut dire aussi la vulnérabilité) et la probabilité d'occurrence. Ce type de politiques publiques émerge au Royaume-Uni au tout début des années 2000, dans un double objectif : d'une part, transposer au secteur public un ensemble de méthodes et de procédures à l'œuvre dans les entreprises pour la gestion des risques ; d'autre part, développer au sein du secteur public lui-même des dispositifs propres de gestion des risques. Dans ce contexte, une réglementation définie selon les principes du New Public Risk Management répond de façon satisfaisante aux deux enjeux et concentre les moyens de contrôle de l'Etat sur les établissements les plus à

¹ La population des inspecteurs est composée aux 2/3 d'ingénieurs, principalement issus des écoles des mines (Douai, Alès, Nantes, Albi), et d'1/3 de techniciens. On trouve à la tête de l'inspection (direction générale et chefs de service) des polytechniciens - ingénieurs des mines.

² C. Hood (1991) a exposé sept composantes caractéristiques du New Public Management : le renforcement du management et la valorisation de la figure du manager ; la mise en place d'indicateurs de performance ; une insistance sur les résultats plutôt que sur les processus de l'action publique ; la mise en place d'unités plus petites et spécialisées ; plus de compétition dans le service public ; la valorisation de pratiques de management issues du secteur privé ; une restriction et un meilleur contrôle des budgets.

risque. Les maitre-mots de la réglementation fondée sur le risque sont en effet relativement simples : cibler l'intervention de l'Etat et rendre public cette priorisation.

Particulièrement présent en Grande-Bretagne, ce type de programmes est également observable dans d'autres pays européens³, où il s'est répandu conjointement au New Public Management (Black, 2005 ; Hutter, 2005). Reste que les modalités concrètes dans lesquelles il s'incarne méritent d'être explorées. Pour cela, nous montrons qu'une réglementation fondée sur le risque semble s'imposer progressivement en matière d'installations classées en France, en suivant la mise en place de trois types de mesures : la définition de plans d'action pluriannuels et de priorités annuelles, l'instauration d'un régime simplifié d'autorisation pour les installations classées et enfin, l'introduction d'objectifs et d'indicateurs chiffrés. Si ce dernier instrument est relativement banal tant l'action publique semble désormais indissociable de la mesure de sa performance, le second dispositif est plus original et spécifique d'une politique de contrôle : il consiste à modifier le droit pour introduire une nouvelle classification des établissements et donc hiérarchiser l'attention que les services d'inspection leur portent. Les rationalités qui ont présidé à la mise en place de ces outils réformateurs et la qualification de ces derniers en tant qu'éléments constitutifs du Nouveau Management Public méritent cependant d'être questionnées, notamment en réintégrant à l'analyse l'histoire récente de la politique environnementale considérée. La perspective longitudinale et sectorielle décale ainsi le regard par rapport aux recherches qui se sont intéressées aux jeux de pouvoir et aux rapports de force entre le ministère du budget et les autres ministères lors de l'instauration du NPM ou de la négociation des indicateurs (Bruno et Didier, 2013 ; Eyraud, 2013). Nous verrons ensuite comment ces mesures inspirées par le NPM sont appropriées et mises en œuvre par les services d'inspection que nous avons observés. Nous suivrons la façon dont les inspecteurs de terrain, mais aussi l'ensemble de la chaîne hiérarchique, appréhendent les indicateurs de performance et s'efforcent de les articuler avec un métier plus que bicentenaire.

Cette communication s'appuie sur des enquêtes de terrain renouvelées, menées dans deux régions françaises depuis le début des années 2000. Nous avons réalisé des entretiens avec des inspecteurs à tous les niveaux hiérarchiques des services d'inspection et collecté les documents afférents aux réorganisations de l'inspection dans différentes enceintes (Inspection générale de l'environnement, Parlement, Ministère, DREAL).

1. Un NPRM inspiré des vieilles recettes d'une politique bicentenaire

Depuis une vingtaine d'année, l'inspection des installations classées a connu des réorganisations régulières, dont les grandes orientations peuvent être rattachées au NPRM. Le dispositif de pilotage de l'organisation mis en place au début des années 2000 repose sur le renforcement du management et un rôle accru de l'administration centrale, un meilleur contrôle des budgets (entre l'administration et le Parlement via la LOLF et au sein de l'inspection lors des dialogues de gestion annuels), ainsi que la mise en place d'objectifs et d'indicateurs chiffrés de performance. Autant d'éléments qui font partie des caractéristiques du NPM mises en évidence par C. Hood (1991). Pourtant, l'analyse des rationalités à l'œuvre dans l'émergence de ces réformes montre qu'elles s'inscrivent également dans une histoire ancienne de l'inspection.

³ Une comparaison de la mise en œuvre de programmes de réglementation fondés sur le risque en Grande-Bretagne, en France, et en l'Allemagne montre cependant que l'extension hors de la Grande-Bretagne ne va pas de soi (Rothstein et al., 2013).

1.1. Prioriser pour refonder l'inspection

Pour définir les priorités de l'inspection des installations classées, la Direction générale de la pollution et des risques (DPPR) s'appuie sur un dispositif de pilotage qui comprend deux types d'instructions : des plans d'action pluriannuels, généralement d'une durée de 3 ou 4 ans, et des circulaires annuelles consacrées aux « thèmes d'actions nationales ». Les plans pluriannuels fixent les orientations générales de l'inspection, imposant des objectifs généraux en termes d'organisation (par exemple le nombre minimal d'inspecteurs dans une unité départementale) ou pour l'exercice du métier d'inspecteur. Renouvelée chaque année, la circulaire relative aux thèmes d'actions nationales permet quant à elle de fixer des priorités plus ponctuelles (notamment les thématiques de contrôle ou le type d'établissements à visiter), de façon à adapter le travail de l'administration à des demandes multiples (transposition de directives européennes ou impulsions politiques du ministre, par exemple).

Si ces instruments sont aujourd'hui identifiés comme des marqueurs de l'imprégnation du NPM dans l'administration, ils répondent au moment de leur création, en 1999, à d'autres objectifs⁴. Depuis la fin des années 1990, en effet, les responsables de l'inspection des installations classées travaillent à redéfinir les caractéristiques du métier d'inspecteur, à renforcer l'efficacité des actions sur le terrain et à valoriser l'image de cette politique publique (Bonnaud, 2005). Définir des priorités permet dans ces conditions de repositionner cette politique publique au sein du ministère de l'environnement et auprès des associations de protection de l'environnement.

« La DPPR de l'époque avait une position très particulière au sein du ministère de l'environnement. Quand je suis arrivée, je me suis rendue compte que j'étais dans une direction qui était en guerre contre tout le monde (...) et même la ministre nous considérait un peu comme des suppôts de l'industrie, quand même. On était vraiment le cheval de Troie dans la maison pure et verte. Eux, ils défendaient les petits oiseaux, les ours, les machins et nous, on était les méchants de connivence avec les industriels. Donc on avait un problème d'image, vers la population, vers les associations (qui sont au plus près des problèmes et qui ont une meilleure compréhension des choses que le grand public) et y compris en interne à notre ministère. »

Administration centrale

A l'époque, l'administration centrale fait également le constat de sa faible capacité à piloter ses services extérieurs. Les consignes données aux inspecteurs de terrain sont principalement du ressort des directeurs régionaux (DRIRE), des ingénieurs des Mines plutôt en fin de carrière active, qui disposent d'une autonomie suffisante pour laisser aux chefs des unités départementales le soin de définir les priorités locales, même lorsque celles-ci vont à l'encontre des instructions ministérielles⁵. Pour recréer des chaînes verticales de commandement, l'administration centrale recourt alors à différents moyens : elle repense complètement la formation et définit différents types de carrières et d'avancement pour les inspecteurs ; elle instaure une charte de l'inspection des installations classées élaborée avec des représentants de services ; elle définit un *vade mecum* de l'inspecteur et dote les agents de terrain d'outils pour les aider dans leur activité (méthodologie de visite d'inspection, méthodologie d'instruction, logiciels) ; et enfin, elle s'adresse directement aux inspecteurs en les réunissant et en mettant à leur disposition les documents de programmation évoqués plus haut, dont les premières versions paraissent en 1999 et 2000. Conformément à l'objectif

⁴ Dans la décennie 2000, le budget consacré à la prévention des risques technologiques et pollutions industrielles est préservé. Dans les PLF successifs, les autorisations d'engagement de l'action 1 du programme 181 sont en hausse régulières.

⁵ On parle alors souvent de « fiefs » ou de « baronnies » en désignant tel ou tel département (Bonnaud, 2002).

poursuivi, ce premier ensemble d'instructions vise à promouvoir un métier d'inspecteur plus axé sur la protection de l'environnement et dans le même temps, à rapprocher directement les services centraux et les inspecteurs. La crise d'AZF et les enjeux révélés par l'événement viennent ensuite conforter l'administration centrale dans cette voie, pérennisant l'usage des programmes d'actions en tant qu'instrument de pilotage de l'inspection. Au fil des années, on constate toutefois des glissements dans les intitulés qui sont autant d'évolutions des priorités. Le « programme triennal d'action » initial devient un programme de « modernisation et de renforcement » de l'inspection après AZF et l'arrivée des renforts post-catastrophe. Les deux derniers programmes sont quant à eux qualifiés de « stratégiques » pour marquer leur rôle d'orientation et de pilotage. Ainsi si la programmation persiste, c'est aussi parce qu'elle est un outil plastique, susceptible de redéfinitions régulières, ce qui permet de lui attribuer régulièrement des significations nouvelles.

1.2. Simplifier les procédures pour réallouer les moyens de l'inspection

Parmi les évolutions récentes de l'inspection, la création du régime *d'enregistrement* peut également répondre à la logique du NPRM. L'introduction de cette nouvelle procédure permet en effet de décharger les inspecteurs de tâches d'instruction répétitives pour leur permettre de se concentrer sur le suivi des activités industrielles les plus dangereuses et les plus polluantes. Depuis 1976, la réglementation distingue les établissements soumis à *déclaration*, qui n'ont à fournir à la préfecture que quelques éléments de caractérisation de leur activité pour commencer à fonctionner, et les établissements soumis à *autorisation* en raison de leur dangerosité ou du caractère polluant de leurs activités. Ces derniers doivent faire réaliser une étude d'impact et une étude de dangers, instruites par l'inspection et mises à la disposition du public dans le cadre d'une enquête publique. Conçu comme une autorisation simplifiée, le régime *d'enregistrement* crée une catégorie intermédiaire d'établissements qui n'ont plus à fournir d'étude d'impacts, mais doivent simplement démontrer que leur activité respecte des prescriptions types, préalablement définies pour chaque secteur concerné⁶. Cette nouvelle procédure, allégée, constitue un gain de temps pour les services d'inspection qui peuvent réaffecter une partie de leurs effectifs sur les établissements jugés plus préoccupants du point de vue de la protection des populations et de l'environnement. Elle correspond donc bien à la définition du NPRM qui consiste à cibler et à prioriser l'action publique. Pourtant, l'analyse des conditions de naissance de cette nouvelle procédure montre qu'elle résulte de compromis entre des rationalités bien plus diverses.

Tout d'abord, les modifications de la nomenclature s'inscrivent dans l'histoire longue de l'inspection. En effet, depuis 1810, date du premier décret sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, la réglementation a expérimenté plusieurs façons de répertorier les établissements assujettis. D'abord répartis en trois classes (Massard-Guilbaud, 2010 : 261-295), puis en deux suite à la loi du 19 juillet 1976, ils sont à nouveau distribués en trois catégories avec la création de ce régime d'enregistrement. Les seuils de cette nomenclature ont également connu de très nombreuses modifications. Des fabrications considérées comme dangereuses ou polluantes peuvent en effet devenir plus sûres en raison d'évolutions dans la technologie ou dans la maîtrise des procédés de fabrication. A l'inverse, des établissements non classés doivent changer de statut dès lors que leur dangerosité est reconnue (suite à un accident par exemple). Pour procéder à ces révisions, l'administration est tenue de prendre l'avis du Conseil supérieur des installations classées (CSIC) qui fonctionne comme une assemblée collégiale de représentants industriels, d'associations de protection de la nature,

⁶ Il y a actuellement 37 types d'activité qui peuvent dépendre du régime d'enregistrement, notamment dans le secteur de la logistique (dont les entrepôts et les stations-services), du travail mécanique du bois, du plastique et des métaux, etc.

d'élus locaux et d'agents ministériels. Dans la période récente, ces demandes visent le plus souvent à « déclasser » des établissements soumis à autorisation pour les passer au régime de la déclaration. Dans un contexte où le recrutement de nouveaux inspecteurs est un levier difficile à actionner, l'administration peut ainsi réguler sa charge de travail et contribuer à une allocation plus efficace de ses ressources.

C'est à l'occasion d'une de ces demandes qu'émerge l'idée du troisième régime. Régulièrement sollicités pour des relèvements de seuils, les élus du CSIC (notamment J. Vernier⁷, ancien député et maire de Douai) finissent par demander que le sujet fasse l'objet d'une réflexion globale. Ces derniers contestent en effet ce désengagement progressif de l'Etat et le report systématique de la charge des établissements ainsi déclassés sur les collectivités locales, car les services techniques des communes ne disposent pas de personnel à même de traiter des cas de plaintes ou de pollution industrielle. Et si les élus comprennent bien les contraintes (notamment budgétaires) de l'administration environnementale, ils souhaitent néanmoins pouvoir recourir à son expertise en cas de problème. Le ministère de l'écologie saisit alors l'Inspection générale de l'environnement, qui préfigure la réforme finalement instaurée par une ordonnance en 2009⁸ (Barthélémy & Grimot, 2006).

Revenir sur les origines de ce troisième régime permet là aussi de nuancer la nouveauté de l'instrument, non seulement par rapport à l'histoire de la politique d'inspection (les établissements ont déjà été répartis en trois classes), mais aussi, plus généralement, par rapport au fonctionnement des organisations administratives. Dès 1980, M. Lipsky décrivait la mise au point par les administrations de routines et de simplifications pour s'adapter à des contraintes structurelles comme le manque de ressources par rapport aux tâches à accomplir. Si l'on applique cette grille de lecture au régime d'enregistrement, on constate qu'il permet de diminuer le nombre d'établissements soumis à autorisation, ceux qui demandent le plus de travail pour les inspecteurs, qu'il standardise le traitement des établissements soumis à enregistrement et qu'il constitue un bon compromis avec les élus locaux dans la mesure où il préserve la possibilité d'une intervention de l'Etat en cas de problèmes. Le *nouveau* régime d'enregistrement, que l'on peut qualifier d'outil du NPRM est donc également une vieille technique de l'organisation administrative.

1.3. Construire le sens des indicateurs LOLF

Emblématique de la réforme de l'Etat en France depuis 15 ans, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été adoptée en 2001 (Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001). Sa filiation avec le NPM est revendiquée dès l'origine (Le Clainche, 2006). Elle vise à « *construire un appareil administratif qui parvient aux objectifs qui lui sont fixés, qui est capable d'évaluer ses résultats, de corriger, le cas échéant, ses trajectoires* » (Lambert & Migaud, 2006, p.18). Concrètement, il s'agit d'instaurer une gestion publique orientée vers les résultats (et non simplement les moyens), en organisant l'architecture du budget de l'Etat en missions et programmes. Chaque année, le responsable de programme, un haut fonctionnaire, doit rendre compte de l'action de son administration devant le Parlement et fixer ses objectifs, assortis d'indicateurs chiffrés de performance pour l'année suivante. L'inspection des installations classées relève du programme 181 « Prévention des risques et lutte contre les

⁷ Jacques Vernier est un polytechnicien, ingénieur des Mines qui a occupé divers postes dans des institutions liées au ministère de l'environnement (directeur d'agence de l'eau, président de l'ADEME...). Il a également poursuivi une carrière politique de député (UMP) et surtout maire de Douai, entre 1983 et 2014. Il devient président du CSIC en 2004. Ce double parcours lui confère un poids important dans le ministère.

⁸ Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement.

pollutions » et les priorités fixées en matière de risques technologiques apparaissent dans deux (quelquefois trois) indicateurs. En effet, le suivi des indicateurs LOLF depuis 2006 montrent que ces derniers ne sont pas figés : certains apparaissent, d'autres disparaissent ou sont reformulés. Par exemple, deux indicateurs sont actuellement suivis dans le projet de loi de finances (PLF) 2017 : le premier « Nombre total pondéré de contrôle des installations classées sur l'effectif de l'inspection (en ETPT)⁹ » est apparu dès le premier exercice budgétaire concerné, soit lors de la préparation du PLF 2006 ; le second « taux d'approbation des PPRT » n'apparaît qu'en 2008, pour figurer au PLF 2009. Comprendre les logiques de ces évolutions permet de mettre en évidence les modalités par lesquelles ils sont appropriés et intégrés dans des politiques publiques qui leur préexistaient.

Au ministère de l'environnement, lorsque les indicateurs LOLF sont pour la première fois mis en place, l'organisation de la DPPR conduit à ce que la réflexion à ce sujet soit confiée au bureau du pilotage de l'inspection, qui est aussi celui qui conduit depuis la fin des années 1990 la rénovation du métier d'inspecteur. Très rapidement, la hiérarchie de l'inspection fait le choix de lier les deux questions, c'est-à-dire de choisir des indicateurs qui ont un sens pour ce qui est alors identifié comme problématique dans l'action publique d'inspection.

« On s'était dit qu'une bonne mesure de notre efficacité, c'était la perception qu'en avait le public : est-ce qu'il avait l'impression que l'Etat faisait bien son travail sur ces questions-là ? Et on avait fait une enquête de com', ça devait être en 1999, sur la perception de notre action, notre image, carrément une enquête statistique sur la population, on avait des chiffres. Donc, on avait proposé de mettre la valeur de la réponse dans les indicateurs LOLF. On avait proposé de rajouter une question dans le baromètre IRSN pour que la question soit posée régulièrement. Le Budget n'en a pas voulu. Ce n'était pas un indicateur facile mais c'était un indicateur intéressant. (...) Ça avait le grand intérêt de mettre sur la table des problèmes que certains, dans l'inspection, n'avaient. On disait : "Voyez, ce n'est pas nous qui l'inventons, c'est bien comme ça que vous êtes perçus". Des idées du style : "Les inspecteurs, c'est les copains des industriels, ils ont fait les mêmes écoles, ils travaillent plus pour l'industrie que pour nous, ils se fichent de la population". (...) C'était quand même lourd comme accusations. Et c'était contesté par le terrain. Donc ça, ça nous a aidé à avoir des démarches de discussion, en partant de choses objectives. »

Administration centrale

Dans le choix de cet indicateur (qui n'a finalement pas été accepté par le Ministère du Budget), la hiérarchie de l'inspection propose de continuer à travailler sur les objectifs de rénovation du métier qui sont les siens depuis plusieurs années : la logique d'efficacité de l'administration et de juste allocation budgétaire apparaît au second plan par rapport à l'enjeu de constitution d'un esprit de corps et de réorientation des pratiques des inspecteurs. Assez rapidement, l'idée que les indicateurs peuvent jouer un rôle qui dépasse ce pour quoi ils sont prévus dans le projet de loi est partagé au sein de la DPPR. Comme l'explique ce fonctionnaire du ministère, un « bon » indicateur LOLF vise une action représentative des activités de l'inspection, mais surtout une action qui présente un enjeu important pour les inspecteurs eux-mêmes, qui bénéficie en même temps d'une bonne visibilité sociale (qui parle aux parlementaires) et pour laquelle des marges de progression existent, ce qui permettra de démontrer une hausse de l'efficacité :

« L'idée, c'est qu'un indicateur où on est bon, ça ne sert à rien. C'est ce que je qualifie d'indicateur école des fans, c'est-à-dire que tout le monde a 10. Tout le monde est *ex æquo* et

⁹ L'idée de pondération suppose des conventions pour évaluer l'activité des inspecteurs : une visite d'inspection *approfondie* est affectée d'un coefficient (3 pour les SEVESO, 2 pour les autres établissements) différent du coefficient pour les visites d'inspections *courantes* (1) ou les visites d'inspection *rapides* (0,5).

tout va bien. Un indicateur, il faut qu'il puisse dire quelque chose. (...) Par exemple, l'indicateur PPRT, que dit-il ? Pourquoi est-il là ? D'une part, parce que Bercy commençait à trouver qu'on consommait énormément d'argent d'État là-dessus et qu'il fallait surveiller l'exécution de ce programme, et d'autre part, par ce que l'administration centrale voulait montrer qu'il y avait un redressement significatif du nombre de PPRT approuvés. »

Administration centrale

Les indicateurs ont ainsi vocation à fixer l'attention des agents d'exécution sur des sujets précis dans le but de favoriser les transformations en cours de l'inspection et/ou de les faire progresser sur les aspects du métier où les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes et où des gains sont jugés possibles.

Au final, l'analyse de la mise en place du *New Public Risk Management* dans l'inspection des installations classées permet de mettre en évidence un double mouvement : d'un côté, des réformes ont effectivement été instaurées pour cibler et prioriser les tâches de l'inspection dans un contexte budgétaire contraint ; de l'autre, elles présentent la caractéristique d'avoir été immédiatement fondues, par les responsables de la DGPR, dans l'histoire de l'inspection, c'est-à-dire traduites dans les enjeux de métier d'une politique publique bicentenaire. Ainsi l'administration de l'inspection s'adapte aux documents de programmation et aux indicateurs d'activité mis en place, car elle joue sur leur plasticité et procède à des redéfinitions régulières, qui peuvent leur attribuer des significations pertinentes par rapport à l'histoire et au métier des inspecteurs de terrain. Ce faisant, notre analyse nuance l'opposition souvent pointée entre d'un côté une élite administrative de gestionnaires, tenante du Nouveau management public, et de l'autre des directions d'administration centrale en position de faiblesse et sommés d'accepter des objectifs inadaptés (Eyraud, 2013 ; Bruno et Didier, 2013). Les outils de ciblage et de priorisation de l'activité de l'inspection portent certes une logique managériale et budgétaire, mais leur sélection et les modalités de leur définition sont le résultat d'échanges et d'influence réciproques, dans lesquels l'histoire de l'inspection a sa place. Cette démonstration peut-elle être maintenue dès lors qu'on envisage non plus la façon dont les hauts fonctionnaires du ministère de l'environnement s'approprient ces outils de gestion, mais le travail des inspecteurs de base, aux prises avec des indicateurs qui leur sont imposés ?

2. Appropriations individuelles et collective des indicateurs de performance

Notre première partie conduit à déconstruire l'idée d'un « nouveau » management public en matière d'inspection des installations classées, en mettant en évidence l'existence et la prégnance de logiques anciennes de métier dans la définition des outils gestionnaires. Dans la deuxième partie, nous poursuivons l'analyse des relations entre logiques managériale et de métier, en envisageant la déclinaison locale d'un indicateur de performance, le « Taux d'approbation des PPRT », qui relève de la LOLF, mais apparaît également dans les programmes pluriannuels. Cet indicateur est particulièrement intéressant à analyser car la mise en œuvre des mesures correspondantes le précède, ce qui permet d'observer quels sont ses effets. Au moment où l'indicateur LOLF est mis en place, la loi Bachelot a été votée depuis 2003, c'est-à-dire que le travail d'élaboration des PPRT a commencé depuis environ 5 ans et l'inspection est en retard dans son application, dans la mesure où l'échéance prévue par la loi pour l'approbation de ces plans était fixée au 31 juillet 2008. Notre perspective consiste d'une part à suivre l'indicateur tout au long de la chaîne hiérarchique pour voir comment elle le décline dans l'organisation existante, et d'autre part à réinscrire l'indicateur dans les pratiques, les ressources et contraintes des agents de terrain (Power, 2004 ; Chiapello et Gilbert, 2013).

2.1. L'indicateur, facteur de mobilisation de l'inspection

L'exécution du programme PPRT est une mission qui implique toute la chaîne hiérarchique de l'inspection : localement, les unités risques des unités départementales (UD) sont chargées de l'instruction ; au niveau régional, les services de la DREAL coordonnent l'activité des inspecteurs de terrain (suivi des procédures, assistance technique et réglementaire, co-instruction lorsque des cas difficiles se présentent) ; enfin, au niveau central, la DGPR pilote l'exécution du programme (ce qui implique la production de nombreux correctifs réglementaires). A tous les niveaux, le PPRT représente une charge de travail importante qui s'ajoute aux missions routinières des inspecteurs concernés (instruction des dossiers d'autorisation, contrôles, etc.). La démarche suppose en effet d'accompagner les industriels dans la fabrication des données d'entrée du PPRT (études de dangers), puis de traduire les résultats de ces études préalables en zonages d'aléas et enfin, de réunir tous les acteurs financeurs (notamment les exploitants et les collectivités locales) pour produire des accords sur les prescriptions d'urbanisme (Martinais, 2016). Si la réglementation prévoit de contenir l'élaboration de chaque PPRT dans un délai de 18 mois (prorogeable une fois), la difficulté de l'exercice fait que cette limite n'est pas tenable en pratique (sauf exception). Lancé fin 2005, le programme est donc déjà très en retard quand, en 2008, l'administration centrale propose aux parlementaires de faire de l'élaboration des PPRT un indicateur LOLF.

Dans le contexte de l'époque, l'apparition de cet indicateur signifie tout d'abord que l'avancement des PPRT devient une, sinon la priorité collective de l'inspection, à tous les niveaux de la chaîne hiérarchique. A partir de 2008, le sujet est donc à l'ordre du jour de toutes les réunions annuelles ou bisannuelles consacrées au dialogue entre l'administration centrale et ses services déconcentrés. Dans chaque région, il structure également les échanges consacrés à la programmation des activités et à la définition des plans de charge des inspecteurs de terrain dans les UD. L'analyse longitudinale des feuilles de route du service risques d'une des régions enquêtées sur la dernière décennie est particulièrement illustrative de cet effet mobilisateur de l'indicateur. Avant 2008, les instructions PPRT sont données de façon sommaire et indicative. Ainsi la note 2004 (écrite en préparation du PLF 2005) préconise-t-elle simplement d'organiser une réunion avec les industriels concernés au premier trimestre, mais sans rien dire des objectifs à atteindre. A partir de 2008, en revanche, les instructions se font plus directives et des chiffres apparaissent : nombre de PPRT prescrits, nombre de PPRT approuvés, puis nombre de convention de financement signées¹⁰. Mais c'est en 2010 que le suivi de l'objectif atteint son maximum, avec des demandes régulières du service régional aux UD de faire remonter leurs résultats par rapport à un séquençage défini en commun en début d'année : les établissements concernés sont listés dans la note d'objectifs avec, en regard, le calendrier prévisionnel d'élaboration, notamment la date de début de l'enquête publique et une date prévisible d'approbation. Le recensement des établissements avec leur état d'avancement est reconduit les années suivantes, dans des tableaux avec des codes couleurs qui permettent de mesurer les retards ou les avancements réalisés par les UD, dont le travail peut ainsi être mis en comparaison. Aujourd'hui, cette planification de l'activité, tout comme les vérifications permanentes qu'elle suscite, sont parfaitement assumées par les personnels d'encadrement chargés de définir les objectifs et de rendre compte des résultats.

« Pour le dire simplement, il faut que l'inspection arrête de se faire des nœuds au cerveau. Il y a des moments où il faut prendre des décisions. Et plus vous laissez de temps à un industriel,

¹⁰ Ces conventions doivent être conclues à l'issue de la démarche d'élaboration du PPRT pour permettre le financement des mesures de réduction de la vulnérabilité qu'il prescrit (expropriations et/ou ouverture d'un droit de délaissement).

plus il va être incité à réfléchir et à modifier les choses. Ici, dans le département, on avait un PPRT comme ça, un peu à rallonge. On a fini par se fâcher en disant à l'industriel : "Maintenant vous nous dites ce qu'on doit prendre en compte pour le PPRT. Votre étude de danger, elle est déposée le tant. Si elle n'est pas déposée : PV, mise en demeure". Là, au moins, ça a un sens. C'est une sanction qui a un sens. Et du coup, on a débloqué le système : on l'a débloqué en un an. Donc ce qu'il faut, c'est vraiment peser sur le système pour réussir à dérouler la démarche PPRT dans un temps le plus court possible, même si ce n'est pas parfait. »

Chef d'UD

Une fois l'activité mise en indicateur, le temps devient un critère d'évaluation de la qualité du travail accompli. Dans l'une des régions d'enquête, le chef du service risques considère ainsi que son rôle ne consiste pas seulement à obtenir des inspecteurs qu'ils participent au *reporting* (car on ne peut plus agir sur un retard enregistré en fin de période), mais qu'ils contribuent à « *tirer les projets* », en leur fixant des échéanciers serrés, certes négociés, mais qui les obligent à maintenir la pression sur les partenaires sans lesquels la procédure ne peut pas avancer.

Si ces nouvelles règles organisationnelles définissent les relations entre les différents niveaux hiérarchiques, elles ont également des conséquences sur les inspecteurs eux-mêmes et la conception qu'ils ont de leur métier. À tous les niveaux, le fait de tenir ses objectifs s'impose à la fois comme un motif de reconnaissance professionnelle et de satisfaction personnelle. Comme tous les dispositifs de planification du travail, l'indicateur de performance a cette capacité de produire des normes qui finissent par donner sens à l'activité quotidienne des agents qui les subissent (Dujarier, 2015). Ce qu'illustre en creux le propos de ce chef de service évoquant le résultat prévisible de l'année en cours :

« On est en retard. Très en retard par rapport à l'objectif national... (silence)... alors juste pour mémoire, l'objectif national pour cette année 2011, c'était effectivement que tous les PPRT soient prescrits dans les tout premiers mois de l'année. Donc vous voyez pour nous [montrant son tableau de bord], déjà pour la fin de l'année, ça va être ric-rac. Et qu'ensuite, 60 % des PPRT soient approuvés. Ça, c'était l'objectif national fixé en fin d'année 2010. Donc 60 % d'approbations. Nous, notre objectif régional, que nous avons décliné pour être quand même beaucoup plus réaliste et plus proche du réalisable, avait été fixé à 40 % de PPRT mis à l'enquête publique. Soit 20 PPRT. Et les 20, on n'y arrivera pas. On n'y arrivera pas. On aura au mieux d'ici la fin de l'année encore quatre PPRT qui seront mis à l'enquête publique, deux dans le 73 et deux dans le 69. Mais au mieux. Ça fera 12 au lieu de 20. Quand même... On avait des objectifs très en dessous des objectifs nationaux et on a du mal à les tenir ».

Chef de service risques en DREAL

L'articulation entre logique professionnelle et logique managériale dans l'activité des agents de terrain est au cœur de la thèse de J. Raone (2013). En s'inspirant du travail de Michel Foucault, il montre que l'objet des réformes inspirées par le NPM n'est pas tant le contrôle hiérarchique du travail des agents de terrain¹¹, que l'émergence et la transformation des agents eux-mêmes, invités à autocontrôler leurs propres pratiques. Pour lui, les inspecteurs ne sont pas de simples réceptacles, passifs, de la logique managériale, mais ils interprètent et incorporent ces exigences, de façon plus ou moins active et critique. L'analyse des effets induits doit ainsi prendre en compte cette dimension de subjectivation et d'auto-construction induite par l'indicateur et les objectifs de performance qui en découlent. C'est pourquoi nous proposons de nous intéresser maintenant à la façon dont les inspecteurs chargés d'instruire les

¹¹ Il s'intéresse aux inspecteurs de l'agence belge de sécurité sanitaire des aliments.

PPRT articulent en situation les contraintes de la démarche managériale (le respect des délais) avec la finalité du métier (faire progresser les industriels en matière de sécurité).

3.2. L'indicateur, facteur de déstabilisation de l'inspection

Les interférences de l'indicateur avec l'activité viennent principalement des difficultés rencontrées par les inspecteurs pour maîtriser les délais d'élaboration des PPRT. La première raison qui explique les retards accumulés dans l'exécution de ce programme est d'ordre réglementaire. Après le vote de la loi en 2003, l'administration centrale doit produire de nombreux textes (décrets, arrêtés, circulaires, guides méthodologiques) ce qui se traduit par une longue période d'incertitude, pendant laquelle les inspecteurs ne savent pas très bien ce qu'ils doivent faire et dire à leurs interlocuteurs, industriels ou représentants de collectivités locales. La seconde explication du retard accumulé est d'ordre technique. Elle est liée à la nouveauté des outils de fabrication des PPRT qui implique une longue période de formation des inspecteurs et des industriels. Ainsi cet agent instructeur qui découvre les effets pervers qu'engendre la méthode de fabrication des aléas, en l'occurrence décourage l'industriel d'investir dans de nouveaux dispositifs de sécurité (alors que le sens du PPRT est justement de l'inciter à de tels investissements) :

« Ce qui est curieux, c'est par exemple l'empilement des phénomènes dangereux. La probabilité de chaque phénomène dangereux n'est pas très élevée, sauf qu'en les cumulant, on obtient une couleur rouge qui signifie expropriation. Ça, c'est la surprise ! (...) Le problème, c'est que quand l'industriel veut réduire ses risques, il est face à un mille-feuilles de phénomènes dangereux. Plusieurs centaines parfois. Donc vous avez beau enlever une couche, il en reste encore suffisamment pour générer un aléa rouge. Ce n'est pas si simple que ça, maintenant, de diminuer les aléas. L'industriel va investir des millions d'euros, il y a des pistes qui coûtent un, deux ou trois millions d'euros pour réduire les risques mais finalement, on ne fait que retirer une couche du mille-feuilles et on n'a pas changé d'aléa au bout du compte. C'est quand même délicat parce que finalement l'industriel se dit : "À quoi ça sert que j'investisse un, deux ou trois millions d'euros si on ne change pas d'aléa ? Je peux faire autre chose avec !" Oui, mais pourtant, il aurait quand même réduit ses risques ! L'industriel est moins motivé ».

Adjoint au chef d'UD

Confrontés à ces incertitudes, les inspecteurs sont souvent contraints de remettre l'ouvrage plusieurs fois sur le métier. Maîtrisant mal les règles de calcul des aléas à la base du PPRT, ils ont beaucoup de mal à anticiper la façon dont les études de dangers (c'est-à-dire les phénomènes dangereux étudiés par les exploitants) vont orienter la démarche. Du coup, ils se trouvent assez souvent dans la situation de devoir porter des résultats peu acceptables localement, notamment dans les secteurs très urbanisés où les entreprises cohabitent depuis longtemps avec des habitations ou d'autres usines, où un tel danger n'avait jamais été exposé aux populations locales :

« Je me souviens d'un préfet, on lui avait dit qu'une fuite sur le wagon c'était 12 kms de zone à effet irréversible. Et le préfet avait dit : "Démerdez-vous comme vous voulez, mais je ne vais pas dire ça aux gens". Quand on est face à ça, il faut retourner voir l'exploitant et lui dire : "Ça ne va pas, on ne peut pas faire ça, donc votre wagon ne rentre plus dans l'usine". Et là, on rentre dans un processus... Il ne suffit pas de prendre une étude de dangers, de sortir les cartes et de dire : "Voilà le PPRT". A un moment donné, il y a des choses qui ne sont pas présentables ».

Inspecteur en UD

De la même façon, les représentants des collectivités locales peuvent demander que des efforts supplémentaires soient faits par les entreprises de façon à ce que les mesures foncières (expropriation et délaissement), ou de renforcement du bâti (en partie à la charge des habitants) soient les plus limitées possibles. En ce cas, il faut étudier la possibilité d'ajouter

des sécurités supplémentaires aux procédés de fabrication, puis modifier l'étude de dangers et enfin, recalculer les zonages d'aléas (soit à chaque fois plusieurs mois de travail), jusqu'à obtenir un résultat jugé acceptable dans un compromis local.

« On a quand même beaucoup de cas où on va d'étude en étude... alors ce n'est pas l'exploitant tout seul. C'est un jeu global. C'est aussi l'élu local qui monte au créneau, parce que la douloureuse ne passe pas. En termes financiers mais aussi politiques... parce que ça ne fait pas plaisir à ses électeurs d'apprendre qu'ils vont devoir faire des travaux. Ou qu'ils vont être expropriés. Donc tout le monde dit à l'industriel : "Ben vous n'avez qu'à réduire". Du coup, ça retarde les échéances. Et des PPRT où on revient en arrière comme ça, on en a pas mal dans la région. Et à chaque fois, ça impacte le calendrier, donc les délais. Et pour le coup... ces retours en arrière, ils sont peut-être légitimes. Réduire, réduire, effectivement c'est intéressant. Mais la conséquence pour nous, par rapport au planning d'élaboration, c'est vraiment... enfin bon voilà, ça nous met dans le rouge quoi ! »

Adjoint au chef de service risques en DREAL

Dans ces configurations, le respect de l'indicateur relatif au taux d'approbation des PPRT peut sembler un objectif en décalage complet avec l'activité concrète de l'agent instructeur. L'avancement du PPRT ne dépend pas totalement du travail de l'inspecteur, ni de sa performance. Le non-respect du délai ne signale donc pas un dossier à la dérive, dont personne ne s'occupe. Il témoigne plutôt d'un PPRT qui répond à la finalité de toute démarche de prévention, c'est-à-dire inciter les industriels à investir pour sécuriser leurs installations. La nécessité de se conformer aux objectifs de performance entre donc ici en tension avec l'intérêt de laisser filer les délais pour permettre aux exploitants de rechercher des mesures supplémentaires de réduction des risques à la source et de contribuer à renforcer la sécurité globale de leurs installations. L'indicateur produit dans ce cas une injonction paradoxale : soit l'inspecteur arbitre dans le sens de l'objectif contre la finalité de son métier (pousser l'industriel à réduire le risque), soit il privilégie l'esprit de la loi, mais dans ce cas, il doit renoncer à la reconnaissance de l'inspection en tant que collectif professionnel efficace qui tient ses objectifs. Cette situation est source de nombreuses frustrations et incompréhensions, voire de récriminations croisées entre les niveaux hiérarchiques. Ainsi, l'analyse du « taux d'approbation des PPRT » permet de mettre évidence des dynamiques distinctes, à la fois facteur de mobilisation de tout un groupe professionnel et de remise en cause de certaines définitions anciennes du métier.

Au final, l'indicateur affiche une progression régulière, ce qui semble signifier que l'inspection dans son ensemble s'est progressivement alignée derrière cette priorité. Plusieurs facteurs contribuent à l'expliquer : tout d'abord, et il a été introduit pour cet effet d'affichage-là, l'indicateur PPRT est apparu à un moment où ses promoteurs étaient quasi-certains de son succès, de façon presque mécanique en raison de ce qui était déjà plus ou moins prêt. Ensuite, cet indicateur cache de très fortes disparités régionales : l'une des régions d'enquête fait disparaître l'objectif en 2014 (il ne reste qu'un seul cas, traité entre Paris et le siège régional), tandis que l'autre a encore à ce moment-là du retard. De plus, on constate partout des ajustements de l'indicateur dans les tableaux de *reporting*, ce qui lui permet d'afficher une progression régulière. Assez rapidement, il apparaît que certaines situations, dont les enjeux sont majeurs, vont échapper à l'indicateur. Il va ainsi de soi que l'objectif ne s'applique pas à tel PPRT, surnommé localement « le monstre » tant il implique d'enjeux techniques (niveaux de risque), urbanistique (grosse concentration d'habitations et d'établissements industriels en zone létale) et politique (présence d'un maire-ancien ministre à la stature nationale).

Conclusion

La notion de New Public Risk Management est née dans la perspective d'articuler l'analyse des politiques du risque et l'influence du New Public Management. L'inspection des installations classées présente bien des traits qui permettent de l'inscrire dans cette dynamique, notamment par la définition de priorités d'action, le ciblage d'établissements plus ou moins à risque et l'instauration d'indicateurs chiffrés de performance. Néanmoins, notre analyse montre que la plupart de ces orientations préexistaient aux réformes récentes, voire constituent des enjeux structurels des politiques de contrôle. Un trait commun des travaux consacrés aux réformes néo-managériales dans le secteur public est de considérer le NPM et les groupes professionnels étudiés comme deux entités distinctes, qui entrent en tension l'une avec l'autre (Bezès et Demazière, 2011). Le point de vue adopté dans cette communication est légèrement différent : il consiste à ne pas considérer le NPM comme une liste de prescriptions ou de recettes « prêtes à l'emploi » conçues par une haute fonction publique gestionnaire en surplomb de l'inspection des installations classées, mais plutôt à envisager comment l'administration centrale de l'inspection elle-même sélectionne, traduit et adapte des outils néo-managériaux pour résoudre de façon opportuniste les problèmes auxquelles elle fait face depuis la fin des années 1990. Ainsi les plans d'action mis en place au début des années 2000 et le régime d'enregistrement institué à la fin de la même décennie gagnent-ils à ne pas être simplement saisis comme la déclinaison locale des réformes néo-managériales qui affectent le ministère de l'environnement à l'époque (Lascoumes et al., 2014), mais bien comme des réponses concrètes à des évolutions du métier que les responsables de l'inspection jugent à ce moment-là contraires à un certain nombre de leurs valeurs ou susceptibles de remettre en cause les finalités de la politique publique qu'ils défendent (par exemple, proportionner le contrôle à la dangerosité des établissements). De même, les indicateurs et les objectifs chiffrés de la LOLF sur les PPRT ne servent pas tant à mesurer la performance des agents qu'à les accompagner collectivement dans le projet de redéfinition du métier d'inspecteur engagé depuis une vingtaine d'année. Ainsi (re)défini, le NPM peut alors s'envisager comme n'importe quelle réforme organisationnelle visant à conformer les caractéristiques de l'activité administrative avec le sens de la politique publique. Cette démonstration n'exclut pas l'analyse d'oppositions, de résistance ou de contournement des agents de terrain, mais elle plaide résolument pour la prise en compte de l'historicité des politiques sectorielles dans la compréhension de la mise en place du NPM.

Références

- Barthelemy F., Grimot M. (2006), *Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées*, Paris, Ministère de l'écologie et du développement durable.
- Bezès P. (2015), *Réinventer l'État : Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2015.
- Bezès P., Demazière D. (2011), « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, n°53.
- Black J. (2005), « The Emergence of Risk-Based Regulation and the New Public Management in the United Kingdom », *Public Law*, Autumn.
- Bonnaud L. (2005), « Au nom de la loi et de la technique », *Politix*, vol. 69, n°1.
- Bonnaud L. (2002), *Experts et contrôleurs d'État : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, Thèse de sociologie, ENS de Cachan.

- Bruno I., Didier E. (2013), *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, La Découverte.
- Chiapello E., Gilbert P. (2013), *Sociologie des outils de gestion*, Paris, La Découverte.
- Le Clainche M. (2006), « Le point sur la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) en 2006 », *Revue française d'administration publique*, n°120.
- Dujarier M.-A. (2015), *Le management désincarné. Enquête sur les nouveaux cadres du travail*, Paris, La Découverte.
- Eyraud C. (2013), « Mesurer l'action publique par des indicateurs. Systèmes de valeurs et jeux de pouvoirs », in Chiapello E., Gilbert P. (dir.), *Sociologie des outils de gestion*, Paris, La Découverte.
- Hood C. (1991), « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, vol.69, n°1.
- Hutter B. M. (2005), « The Attractions of Risk-Based Regulation: Accounting for the Emergence of Risk Ideas in Regulation », *CARR Working Paper*.
- Kaltembacher H. (2011), « Une réforme majeure du droit des installations classées : le régime de l'enregistrement », *Annales des Mines, Responsabilité et environnement*, n°62.
- Lambert A., Migaud D. (2006), « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, n°117.
- Lascoumes P., Bonnaud L., Le Bourhis J.-P., Martinais E. (2014), *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Paris, PUF.
- Martinais E. (2016), « L'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise. La prévention des risques industriels comme moteur du développement économique », *Les cahiers de la sécurité industrielle*, 2016-04.
- Massard-Guilbaud G. (2010), *Histoire de la pollution industrielle*, Paris, Editions de l'EHESS.
- Power M. (2004), *The Risk Management of Everything Rethinking the Politics of Uncertainty*. London, Demos.
- Raone J. (2013), « Between Professionalism and Managerialism: Competing logics at the regulatory front-lines The case of the Belgian Food Safety Agency », Communication at the First conference on Public Policy, Grenoble.
- Rothstein H., Borraz O., Huber M. (2013), « Risk and the Limits of Governance: Exploring Varied Patterns of Risk-Based Governance across Europe », *Regulation & Governance*, vol.7, n°2.
- Rothstein H., Huber M., Gaskell G. (2006), « A theory of risk colonization: The spiralling regulatory logics of societal and institutional risk », *Economy and Society*, vol.35, n°1.
- Rothstein H., Irving P., Walden T., Yearsley R. (2006), « The risks of risk-based regulation: Insights from the environmental policy domain », *Environment International*, vol.32, n°8.