
AZF : la prise en charge des victimes d'accidents collectifs. Comment construire le "point de vue des victimes" ?

Anni BORZEIX,
Directeur de Recherche, CNRS

Laure AMAR,
Ingénieur d'Etude, Ecole polytechnique

Ecole Polytechnique
Pôle de recherche en économie et gestion – UMR 7176
CNRS

Avril 2006



Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Une meilleure information (plus lisible, plus compréhensible, plus accessible) suffit-elle pour que « les gens » aient accès au droit ? Telle est la question générale qui parcourt cette enquête menée suite à l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en septembre 2001. L'information dont il sera question ici concerne avant tout les ressources offertes au public par un dispositif d'aide, d'accompagnement et de suivi des victimes conçu et mis en place à l'initiative de la Chancellerie un mois après la catastrophe et qui se maintiendra dans la durée sur près de trois ans. Cette information porte notamment sur les clauses d'une convention nationale (signée un mois après la catastrophe) qui pose le principe de l'indemnisation amiable (des victimes) faite par les assureurs, sans attendre le résultat du procès en responsabilité. Ce type d'indemnisation présente pour les victimes « l'avantage d'être rapide et souple mais nécessite de s'assurer que les indemnités proposées sont conformes à celles qui auraient été allouées par les tribunaux », lit-on dans le préambule de la convention. Comment ce dispositif a-t-il fonctionné à l'épreuve du terrain ? Était-il accessible ? intelligible ? cohérent ? a-t-il été efficace, pour qui et de quel point de vue ?

Posture et problématique de recherche

« Retours d'expérience » et audits figurent désormais parmi les exercices obligés de tout système organisé qui se penche, réflexivement, sur sa performance et de cet événement dramatique qui a fait plus de 70 000 victimes dont 30 morts, d'une ampleur sans précédent en France à cette échelle, le ministère de la Justice souhaitait légitimement tirer les enseignements. Mais la demande formulée à notre égard (lors d'une réunion organisée par la Mission de recherche Droit et Justice en septembre 2002) - pouvez-vous nous aider à évaluer, *du point de vue* des victimes, l'efficacité du dispositif d'information, d'aide et d'accompagnement mis en place au lendemain de l'explosion? – procédait d'une autre logique. La question, telle que nous l'avons comprise et reformulée pour concevoir l'enquête, se prêtait plutôt à une procédure d'évaluation « par en bas »¹ ; si ce type de démarche s'efforce d'intégrer à cette évaluation l'opinion du public – représenté dans ce cas précis par les principaux intéressés que sont les victimes destinataires des mesures prises - , elle ne peut se confondre avec la technique du sondage par une enquête d'opinion.

Les problématiques de recherche qui épousent cet objectif posent des problèmes méthodologiques ardues d'autant qu'elles représentent l'une des formes contemporaines que peut prendre l'apport de la recherche à l'évaluation des politiques publiques. Lorsque celles-ci s'interrogent sur les *effets* des mesures prises², qu'elles mettent l'accent sur la performance des services d'utilité collective rendus et sur l'importance d'un ajustement plus étroit aux « besoins » du public³, comment concevoir un dispositif d'enquête approprié ? Cette attention portée au consommateur-client-usager-destinataire (à mettre « au centre » des préoccupations de l'organisation, selon une formule répandue)⁴ s'est propagée, depuis une vingtaine

¹ Perspective développée par exemple par P. Warin, dans *Les Usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de service*, Paris, l'Harmattan, 1993, amplement discutée et débattue depuis 10 ans.

² A la différence d'un « produit », la valeur d'un service se mesure à l'aune de ses effets sur ou pour l'utilisateur, soutient l'économiste des services J. Gadrey.

³ Orientation connue dans les pays anglo-saxons sous l'étiquette de « *New Public Management Paradigm* » : « *is an emphasis on performance and outcomes and greater responsiveness to citizens and their needs. To achieve these goals, attention has been focused in part on, directly or indirectly, changing the behavior of street level bureaucrats – the front line workers who serve as connection between public services and citizenry* » (Lipsky, 1980).

⁴ Thème du 15^{ème} colloque de la revue PMP (*Politiques et Management Public*) : « L'action publique au risque du client ? Client –centrisme et citoyenneté »

d'années, du secteur de la production de biens et de services privés à celui des entreprises publiques et même, plus récemment, (de manière moins marquée aussi) dans l'administration. Mieux ajuster l'offre à la demande (ou aux besoins) représente aujourd'hui un moteur parmi d'autres de réformes (au moins dans les discours) dans la majorité des organisations, qu'elles soient administratives, régaliennes ou productives.

Cette volonté politique ouvre un nouveau chantier de réflexion et de recherche dont l'une des voies consiste à focaliser l'analyse sur *un binôme où la demande est couplée à une offre*. A côté de l'offre théorique de service (l'offre d'information par exemple, définie par le dispositif d'accompagnement) existe une offre «réelle». Celle-ci doit beaucoup aux conditions de production internes du service (à l'organisation du *back-office*), mais aussi aux comportements et compétences, techniques et relationnelles, mobilisées par les agents «de base» que sont ici, par exemple, les juristes-médiateurs chargés sur le terrain de cette offre. Notre recherche s'inscrit clairement dans cette problématique. Résorber le décalage entre les textes et les faits, fabriquer des passerelles entre des personnes et des procédures, est la tâche qui incombe aux agents de base. Ce travail d'ajustement d'une prestation de service à un individu a été largement étudié depuis une quinzaine d'années en France aussi bien par des sociologues et des politologues que des économistes et des gestionnaires⁵.

L'objet et ses transformations

Analyser le dispositif par ses effets «du point de vue des victimes» (et pas seulement à partir de ses intentions du point de vue du concepteur) est la boussole qui nous a guidés⁶. Mais ce point de vue n'existe pas tel quel, il n'est pas accessible directement. Il suppose, comme tout objet, une part de construction.

Prise au pied de la lettre, la formule n'est qu'une fiction. Les victimes n'ont pas *un* mais bien *des* points de vue. Les 70 000 à 80 000 personnes touchées dans leur corps, dans leurs biens ou dans leur emploi⁷ l'ont été de façon très inégale, très différente, et elles ont eu accès, puis recours aux multiples facettes et services du dispositif d'aide et d'indemnisation dans des conditions somme toute, totalement incomparables. Leur expérience de victime restera toujours celle d'un sujet singulier, leur point de vue aussi. Toute généralisation est à manier avec prudence. De ce constat de bon sens, nous avons tiré parti pour découper des objets de recherche «intermédiaires» mieux circonscrits, susceptibles de faire de ce «point de vue» un construit sociologique étayé par des «données» plus robustes (au sens à la fois de plus objectives et mieux documentées) que ne peuvent l'être des jugements ou des opinions individuelles.

L'information des victimes, objet empirique initialement fixé à cette recherche, nous a paru assez rapidement une notion beaucoup trop large et confuse, trop insaisissable et polysémique

⁵ Le recensement bibliographique fait en 1998 par J. M. Weller « La modernisation du service public par l'utilisateur : une revue de la littérature », *Sociologie du travail*, Paris, Dunod, n° 3, donne une idée de la variété des problématiques et des recherches réalisées jusqu'à cette date.

⁶ C'est aussi une perspective qui nous était familière puisque nous avons déjà eu l'occasion d'adopter cette posture de recherche à propos d'autres types de populations d'utilisateurs-destinataires de services publics que sont les patients, les voyageurs ou les abonnés.

⁷ Selon les résultats de l'enquête rapportés dans le *Bulletin Épidémiologique Hebdomadaire* (BEH) n° 38/39 de 2004 sur le bilan de l'explosion, la catastrophe aurait détruit totalement ou partiellement 1300 établissements touchant près de 21 000 emplois ; 5 mois après, 1800 salariés auraient été en chômage partiel.

pour servir de fil conducteur à notre investigation⁸. Notre réflexion sur l'information procède d'une perspective analytique, non d'une démarche de recensement exhaustive ; elle porte sur *l'épreuve que constitue la rencontre entre émission et réception*. C'est à l'observation de ce « couplage » plus ou moins réussi, en des moments et des lieux variés, que cette recherche est consacrée. Nous nous sommes donc intéressés au *contenu* de l'information « réelle », telle que celle-ci a été perçue, comprise, utilisée autrement dit, à sa réception par ses destinataires. Contenu de l'assistance, de l'aide, de l'accompagnement *recherchés* par les victimes d'un côté, *offerts* de l'autre, par le dispositif. Cette reformulation a l'avantage de mettre en regard les deux « bouts » de la chaîne que sont le dispositif d'un côté et ses destinataires de l'autre, de penser l'information comme une « interaction » problématique.

L'information comme un « problème »

La qualité de l'information (des victimes dans le cas d'une catastrophe industrielle mais aussi, plus généralement) est une question particulièrement délicate. Pour plusieurs raisons qui tiennent à la consistance de ce « bien » immatériel.

C'est une matière fragile car l'information n'est pas – comme on le croit trop souvent - un « simple » message à faire passer d'un émetteur vers un récepteur : ce dernier a un rôle actif à jouer dans la réception et son activité de décodage contient toujours une part d'interprétation. Diffusée, l'information se révélera confuse, vivante, controversée, exposée au double écueil du trop et du trop peu, de l'inflation et de l'insuffisance, menacée de malentendus, d'incompréhension et d'obsolescence, et de surcroît toujours difficile d'accès pour une partie de la population ; elle comprendra forcément de l'officiel et de l'officieux, sera soumise à des interprétations contradictoires, à la rumeur, à la concurrence.

Une matière dynamique : le droit des victimes s'énonce puis se stabilise « chemin faisant » ; il s'expérimente, il évolue, il rencontre d'autres droits ; il s'adapte donc, tout comme les mesures destinées à en faciliter l'accès. La convention nationale pour l'indemnisation des victimes a été complétée par 7 avenants, le dernier en date portant sur la création du « préjudice spécifique » remonte à juillet 2003. Ce préjudice n'existait pas dans le droit français du dommage corporel, il est spécifique au sinistre du 21 septembre 2001 puisqu'il indemnise les victimes ayant subi les « effets collectifs et les conséquences durables de l'explosion ».

Une matière souvent rébarbative, étrangère, difficile d'accès et illisible pour une partie de la population la plus touchée. A la vulnérabilité socio-économique de ces populations⁹ - une

⁸ Il suffit pour s'en convaincre de se reporter au mémoire de DESS (Droit des Victimes) d'E. Marsaudon, 2003 « La prise en charge des victimes d'accidents collectifs, le cas de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse » qui procède d'une collecte systématique de *tous* les documents émis à l'attention des victimes par *tout* organisme ou institution ; réalisée « du point de vue de l'émission », cette synthèse volumineuse offre un classement très utile des données relatives à la communication et à l'information, entre le 21 septembre 2001 et le 31 août 2003. Mais elle ne dit rien sur la façon dont cette information officielle a été perçue, reçue, comprise ou utilisée par ses destinataires.

⁹ Selon le *Bulletin Épidémiologique Hebdomadaire* déjà cité, les quartiers proches cumulaient les caractéristiques socio-économiques « défavorables » : les résidents de la zone « proche » de l'usine sont significativement plus nombreux que les résidents « éloignés » à être étrangers (30,3% contre 10,7%), sans diplôme (27,7% contre 13,6%) et au chômage (13,5% contre 5%) ; ils sont 92,7% à avoir subi des dégâts matériels contre 39,5 pour les

usine est rarement installée dans les beaux quartiers - s'ajoute ici la vulnérabilité propre à toute « victime » qui aura subi le choc d'un dommage corporel, matériel et bien souvent les deux.

Une matière concurrencée enfin. A côté des acteurs publics (l'Etat, les collectivités territoriales, les services sanitaires et sociaux) et professionnels concernés (l'entreprise Total Fina Elf et ses assureurs, les assureurs privés, les experts, les avocats et les médecins, sans oublier les medias), la société civile en « fabrique » d'autres, dans le cas d'une catastrophe collective, avec lesquels l'information officielle devra compter. Il s'agit notamment des associations de défense des sinistrés, des partis politiques, et même des professionnels « véreux ». Les procédures légales prendront effet dans un contexte (économique ou politique) qui leur échappe toujours en partie.

Matériaux et méthodes

Ceci nous a conduit à concevoir un dispositif de recherche qui permette de saisir ensemble des pratiques sociales en miroir et, plus précisément, d'examiner « sur pièces » l'interaction entre des pratiques que nous appellerons de « recherche d'assistance » (par les victimes) et des pratiques d'« offre » d'assistance (telle que les services ou associations d'aide et d'information en proposent) ; le dépouillement de traces documentaires (de dossiers en l'occurrence) pouvait en rendre compte aussi bien que les entretiens ou les témoignages dont nous avons poursuivi le recueil, auprès des acteurs du dispositif d'information et surtout auprès de victimes, tout au long de l'enquête.

A l'attention portée aux personnes et à leur parcours singulier (que disent-elles avoir fait, compris, entrepris, comment ont-elles perçu le processus d'indemnisation et d'accompagnement, qu'en ont-elles pensé ?) nous avons ajouté une attention portant sur le dispositif et son fonctionnement « réel »¹⁰ en situation. Notre objet empirique devait être défini et alimenté de façon à apporter des éléments de réponse à la question suivante : comment les victimes ont-elles été *effectivement* traitées, dans et par le dispositif et plus précisément, en certains points sensibles ou moments clés de ce dispositif d'accompagnement ? Quelles étaient leurs « demandes » et quelle aide leur a-t-on proposée dans ces lieux et à ces moments ?

Au total, un triple élargissement s'est révélé nécessaire pour examiner la performance du dispositif théorique mis à l'épreuve de son arrivée sur le terrain, c'est-à-dire examiné en contexte : en contexte juridique d'abord, confronté au déjà là que représentent les autres droits en place (droit commun, de la co-propriété, des assurances...); en situation socio-économique, face au rôle joué par les associations de victimes, face aux intérêts et aux équilibres politiques locaux, face aux professionnels (certains ont « joué le jeu », d'autres

autres (source : Enquête sur la vie quotidienne et la santé des habitants de Toulouse auprès d'un échantillon de 1191 résidents).

¹⁰ C'est aux spécialistes de l'analyse de l'activité que sont les ergonomes que l'on doit cette distinction essentielle, largement reprise en sociologie du travail, entre le travail « réel » et le travail « prescrit » et qui peut bien sûr être transposée aux organisations : chacun sait qu'un organigramme (la structure prescrite) ne donne qu'une très vague idée de son fonctionnement effectif ou « réel ».

moins) ; mis à l'épreuve du temps¹¹, enfin, et des caractéristiques spécifiques – précarité, vulnérabilité - des populations éprouvées.

Plan

Nous avons donc examiné différentes «entités », animées et non animées : des «dossiers », des «demandes », des «services rendus », des «situations » ; nous avons aussi observé de près des «activités professionnelles » (celles «offreurs » d'information, d'aide et de conseils), tout en maintenant un contact privilégié avec des «personnes » sinistrées. Nos « données » se présentent sous différents aspects ; elles conjuguent :

- plusieurs types de matériaux : quantitatifs et qualitatifs, documentaires et discursifs ;
- plusieurs échelles d'observation, du plus individuel au plus collectif : des entretiens individuels, des analyses de poste, un service (d'aide aux victimes) et même un réseau d'associations coordonnées (étudié dans le cadre d'un mémoire) ;
- plusieurs niveaux d'analyse : institutionnel, professionnel et individuel.

Du grain le plus « grossier » (un dossier peut tenir en trois lignes) au grain le plus fin (entretiens de plusieurs heures) ce rapport se compose de quatre chapitres :

Le **chapitre I** traite de l'assistance recherchée et le **chapitre II** de l'assistance offerte aux victimes par l'un des principaux services d'aide et d'information des victimes, le SAVIM¹², entre septembre 2002 et décembre 2003, à partir d'une exploitation documentaire d'un échantillon de 175 dossiers sur les 2300 dossiers du fichier. Leur traitement statistique est complété par des études de cas plus qualitatives livrées par ces mêmes matériaux. Cette exploitation permet d'identifier les principaux motifs (ignorance, sous-information, incompréhension, retards...), et les problèmes les plus épineux pour lesquels les victimes ont fait appel à ce service d'aide et d'accès au droit ; ils recensent également les «réponses » apportées par ce service qui informe certes, mais qui sait aussi mobiliser les victimes et contrôler le processus. Assistance recherchée et assistance offerte sont ainsi mises en regard.

Le **chapitre III** propose un examen détaillé des compétences de conseil juridique et de médiation offertes, dans le cadre des deux associations étudiées, aux victimes de dommages corporels et matériels ; et plus particulièrement pour la seconde, de victimes en butte à des

¹¹ A ce titre, on peut relever deux autres indications : le nombre important de sinistrés (environ 800) qui ont été pris en charge par la FNATH (Fédération Nationale des Accidentés du Travail et Handicapés), chargée fin 2003 d'instruire les dossiers relatifs à l'indemnisation corporelle, ce qui constitue un début de réponse à l'une des préoccupations exprimées par la Mission Droit et Justice en septembre 2002 en ces termes : « il existe sans doute un « chiffre noir » des victimes non identifiées qui n'ont effectué aucune démarche ou qui ont abandonné leurs demandes ; les associations de victimes affirment qu'il est important, mais aucune information précise ne permet de confirmer ce point ». Une autre information concernant ce « chiffre noir » : 2180 personnes auraient été identifiées en 2004 qui auraient rempli une fiche juste après l'explosion auprès d'un service de soins et ne figureraient pas (après croisement) sur la liste des victimes officielles recensées « pour expertise » du service de la Médecine Légale (source rapport d'activité du SAVIM).

¹² Le SAVIM (Service d'Aide aux Victimes, d'Information et de Médiation) est l'une des 150 associations professionnelles qui oeuvrent en France gratuitement en faveur des victimes et au renforcement de leurs droits. Ces associations sont fédérées au sein de l'Institut National d'Aide aux Victimes et de Médiation (INAVEM). Elles sont subventionnées par le ministère de la Justice et par les collectivités territoriales. Ce service a joué un rôle de premier plan à Toulouse après la catastrophe.

imbroglios et des « complications » variées, tels que l'aggravation des symptômes corporels ou des dommages matériels, des contentieux les opposant aux bailleurs, aux assurances, à leurs experts ou aux entreprises. Ces compétences sont « déduites », dans le cas de l'association professionnelle (le SAVIM), de l'examen des dossiers de l'échantillon. Elles sont « décrites » à partir de l'observation directe de rendez-vous auxquels nous avons assisté en 2004 au local de l'association de défense des sinistrés. De ces deux façons à la fois très similaires et différentes de favoriser l'accès aux droits nous avons tiré une comparaison qui clôt le chapitre III sur ce qui nous semble constituer deux « modèles » d'offre de service.

Le **chapitre IV** est consacré à des personnes dont nous avons souhaité faire entendre la voix ; ces témoignages visent à livrer le « point de vue » de quelques victimes – plus touchées que d'autres - sous la forme de « portraits-parcours ». Ces portraits sont le fruit de *notre* lecture des récits recueillis au cours d'une série d'entretiens de type clinique qui retracent les péripéties des démarches accomplies saisies dans leur épaisseur temporelle. La grille adoptée intègre les interrogations et les enseignements tirés des étapes précédentes de la recherche en insistant sur les quatre points suivants : le processus d'indemnisation, son usage et son évaluation par ses destinataires ; les épreuves personnelles rencontrées et racontées par eux ; les effets retard (contrecoups, plaies, séquelles, conséquences) de l'explosion, trois ans après ; le « travail » dans la durée qui revient aux victimes durant ce long parcours et qui se révèle d'autant plus lourd qu'il fait l'objet dans ces récits d'une approche diachronique.

Une **monographie** de 120 pages¹³, livrée séparément, est consacrée à une description du réseau associatif local qui s'est constitué autour de la redistribution du "reliquat" de dons en 2003. A l'analyse de ce dispositif original s'ajoute une typologie des sinistrés (réalisée à partir d'entretiens avec une quinzaine de responsables associatifs) qui, trois ans après, sont encore en quête ou en demande de « quelque chose » (de reconnaissance, d'assistance juridique, d'une prise en charge psychologique ou encore, pour beaucoup, d'un soutien financier). Cette description qui souligne le dynamisme du tissu associatif toulousain représente une contribution potentielle à une réflexion plus générale sur la régulation conjointe (J. D. Reynaud, 1987) – celle qui s'instaure de fait, sans qu'elle soit ni programmée au départ ni gérée par les acteurs institutionnels - des effets et des contrecoups d'une catastrophe collective du type de l'explosion d'AZF. Elle met aussi en évidence le partage effectif des responsabilités en matière de prise en charge et d'accompagnement des victimes, entre les acteurs publics ou professionnels et ceux qui émanent de la société civile. La division « réelle » du travail d'information, d'aide et de suivi instaurée constitue une réponse partielle à la question posée par la Mission de recherche Droit et Justice sur la cohérence des mesures prises et le choix des niveaux de décision.

Une **annexe** propose une lecture chronologique commentée du dispositif original de suivi des victimes mis en place après l'explosion, à partir d'une analyse des compte rendus des réunions du comité de suivi.

Paradoxalement, la durée de la recherche aura constitué pour nous un atout : elle aura servi l'un des objectifs recherchés par cette mission en permettant de construire un dispositif d'évaluation du dispositif par les destinataires sans risque de « myopie », à une certaine

¹³ Rédigée par M. Meunier dans le cadre d'un mémoire de DESS de sociologie appliquée à la gestion locale, Université de Toulouse Le Mirail, 2004 « La gestion du « reliquat » de Dons. Production et mise en œuvre d'une action associative locale organisée ».

distance de l'événement, mettant à notre portée une réflexion sur l'intégration des effets à moyen terme de la catastrophe à cette évaluation.

Quelques résultats (source : notre échantillon de dossiers SAVIM)

Quel est le type d'information recherché en cas de dommage corporel ?

- . **des informations « générales » (40 %)**, que les victimes n'ont pas reçues ou pas comprises ou pas su utiliser ; ce besoin est repéré par le service lors de la visite : 4 personnes sur 10 sont dans ce cas ; ces informations sont un préalable à l'entrée dans le circuit de l'indemnisation, elles sont essentielles à l'accès à la catégorie de victime.
- . **des informations « techniques » (29 %)** délibérément recherchées par près d'un tiers des visiteurs déjà au courant : sur la procédure, sur l'expertise médicale, sur la notion de consolidation, sur la juridiciarisation.
- . **des demandes de conseil (7 %)**, d'éclaircissement en cas **de désaccord (5 %)** et **de soutien (4 %)** (besoin d'une confirmation ou d'une vérification) ; ce type d'assistance concerne donc 16 % de demandes ; on est face à des situations où le circuit de l'indemnisation du dommage corporel s'accompagne d'incertitudes et d'interrogations pour les victimes car il est souvent couplé avec d'autres démarches, telles que les soins, la prise en charge psychologique, le relais à établir avec d'autres organismes de sécurité sociale ou l'employeur.
- . **des demandes d'explications/réparation (13 %)** sur les principales « **pannes** » qui entravent le bon déroulement du processus et pour lesquelles le SAVIM est amené à servir de réparateur ou de recours ; il s'agit essentiellement de retards, de non réponses, d'anomalies, de refus de prise en charge.

Situation des victimes au moment de leur première visite au SAVIM :

- . une personne sur deux (50%) n'a encore **entamé aucune démarche** pour intégrer le circuit de l'indemnisation ; ces personnes ne savaient pas ou ne sont pas parvenues à déclarer leur dommage ni à la CPAM ni à leur assurance, comme il est prévu par la convention dans le parcours théorique de la victime. Le SAVIM va se charger de transformer ces victimes en individus « indemnisables » en les équipant des ressources nécessaires, en leur expliquant les démarches à accomplir, la procédure à suivre.
- . 23% sont **sous ou mal informées** ;
- . 18% connaissent une **aggravation** des symptômes psychiques ou physiques nécessitant une nouvelle expertise ;
- . 7% ont renoncé à poursuivre les démarches, leur dossier s'étant **enlisé**, quelque part.

Les besoins en information s'étalent dans le temps :

- . Seulement 44 % des premières visites ont lieu dans les six mois qui suivent la catastrophe.
- . C'est donc **à partir d'avril 2002 et jusqu'en décembre 2003**, date à laquelle ont lieu les dernières visites exploitées dans notre échantillon que vont s'effectuer **plus de la moitié des « premières visites » (56 %)**. Le recours au service s'étale sur une période longue.
- . Plus de personnes se sont adressées au SAVIM **après les six premiers** mois écoulés après l'explosion que durant ces six premiers mois. Ceci confirme la nature à la fois **itérative et différée** des besoins d'une partie des victimes.
- . **6 personnes sur 10** reviennent chercher un accompagnement (assistance, conseil, information) tout au long du parcours qui mène à l'indemnisation corporelle. Cette démarche comprend une succession de phases différentes et à chaque étape des ratés ou des incertitudes peuvent se glisser dans le circuit.

Eléments de conclusion

Les dix points qui suivent ne constituent ni une reprise synthétique des principales observations faites, ni à proprement parler une évaluation du dispositif étudié, ni une série de recommandations pour l'action. Il s'agit en revanche d'apporter des précisions sur le statut des connaissances proposées, leur portée et leurs limites, et de soulever quelques questions d'intérêt général qui découlent de nos analyses. C'est à un exercice de réflexivité du dispositif de prise en charge des victimes « sur lui-même » que nous voudrions ainsi contribuer.

La production des données : la technique du carottage

Nos données ne proviennent ni d'une enquête statistique à grande échelle sur un échantillon représentatif de la population ni d'une enquête d'opinion classique. Celle-ci aurait procédé en découpant la population des 80.000 victimes touchées par l'explosion en autant de sous-populations jugées pertinentes au vu de la question posée (leur opinion, leur point de vue), selon des variables telles que : l'âge, la profession, le lieu de résidence, la nature et la gravité des préjudices subis etc.... Appelons « carottage » la technique utilisée ici. Celle-ci ne découpe pas des « populations » mais des « situations », elle ne procède pas par questionnaire mais par des méthodes telles que l'analyse documentaire, l'observation directe et le recueil de parcours-témoins. Utilisée en géologie le carottage signifie, selon le Larousse, « découpe et extraction d'une carotte de terrain dans un sondage ». Notre recherche porte sur trois sortes de prélèvements opérés dans la masse des données potentielles qui s'offraient à nous. Nous avons analysé des *dossiers*, des *interactions* (entre demandeurs et offreurs d'aide), et des *entretiens* (de sinistrés). Dans les trois cas, le prélèvement a été réalisé « en profondeur » plutôt qu'en largeur. Nous avons privilégié la diversité et la complémentarité des échantillons traités plutôt que leur importance numérique, persuadés que ce dispositif d'accompagnement devait faire l'objet de prises de vue multiples, de gros plans et de vues d'ensemble, reposer sur des sources institutionnelles et individuelles, écrites et orales.

Le point de vue de la « réception »

La problématique adoptée - et dont l'intérêt pour l'évaluation des politiques publiques s'est trouvée confirmée - suppose de déplacer le regard du point de vue de l'émission / conception vers celui de la réception et de l'usage, ici du dispositif d'accompagnement. Ce déplacement interdit de se laisser enfermer dans la logique abstraite des procédures théoriques ; il interdit aussi de souscrire à l'idée selon laquelle « c'est le voyageur et sa myopie qui font le labyrinthe, et non l'architecte et ses perspectives. Il n'est de labyrinthe que si le calculateur qui opère le cheminement ne fait usage que de données locales, en d'autres termes, s'il est myope » (Rosentiehl, 1980). Dans le cas d'AZF, les victimes n'ont par définition à leur portée que des « données » locales – leur propre situation singulière – à mettre en regard avec la généralité des procédures et du droit. Leur myopie naît de cette singularité intrinsèque. Le « travail » cognitif qui leur incombe et dont nous tenons à souligner l'importance tout au long de ce document ne peut s'analyser en ces termes : il consiste justement à faire le nécessaire pour surmonter ce handicap, pour sortir du labyrinthe, pour saisir ce qui du général s'applique ou non à *leur* cas ; leurs besoins en matière d'information et d'assistance, examinés à la loupe dans ce rapport, en témoignent.

Au-delà du cadre réglementaire et à l'épreuve du temps

De même que le parcours des sinistrés ne ressemble que d'assez loin à la démarche du « calculateur », il nous a paru réducteur de s'en tenir aux seuls acteurs du dispositif conventionnel pour rendre compte du « point de vue des victimes » sur la manière dont elles avaient été traitées. Car l'information, l'aide et le suivi ne représentent guère qu'une partie de ce traitement. Au fil de l'avancement de ce travail une double extension du champ de l'investigation nous a paru s'imposer. Tout en restant attentive à la logique, aux instruments et aux effets du cadre conventionnel, cette recherche ne s'y laisse pas enfermer. Ce cadre a donc été mis en perspective de deux manières. En allant voir ce qui se passe *au-delà* du cadre conventionnel défini pour cet accident industriel : nous avons complété l'analyse des prestations ouvertes dans cette logique par le SAVIM, par celles qui sont offertes dans le cadre d'une association de victimes, d'une part, et de l'autre, par celles qui sont nées avec la redistribution des dons sous l'égide de la Fondation de France. Ensuite en second lieu, en nous donnant les moyens de voir ce qui dans cette offre légale résiste ou résiste moins bien à *l'épreuve du temps*. Le travail de terrain s'étant prolongé jusqu'à l'automne 2004 nous avons pu recueillir des observations sur les conséquences de l'explosion trois ans après. Le relais de l'action étatique pris par le tissu associatif est un résultat de l'enquête que nous souhaitons souligner. Un dispositif conventionnel doit intégrer à ses ressources cette complémentarité, recherchée dans le cas d'AZF, entre action publique et action civique.

Les deux « mondes » du sinistré

Mais il nous semble important pour examiner la performance de ce dispositif - sous l'angle particulier qui nous était proposé - de faire un pas de plus dans le sens de l'extension, de faire de ce dispositif une lecture « située » en se donnant les moyens de caractériser l'environnement socio-économique plus large dans lequel celui-ci prend effet *pour les sinistrés*. Car pour eux, deux cercles concentriques, séparables en théorie « du point de vue du droit », s'emmêlent et se chevauchent en permanence, au regard de l'expérience concrète qui est la leur. Examiner des parcours sur la durée, méthode que nous avons adoptée, oblige à prendre conscience et à faire état de la perméabilité entre ces deux mondes qu'ils fréquentent ensemble, univers indissociables donc de « leur point de vue » de sinistrés. Le premier cercle est celui de la sphère conventionnelle ; il relève directement de la responsabilité des pouvoirs publics ; il est plus étroit, plus « propre » plus clair, plus « juste » aussi, que le second ; sa surface est celle du dispositif dont l'objectif répond à l'exigence d'une indemnisation / réparation « rapide et équitable » ; en son centre se trouve l'une des instances clés du dispositif dont nous avons analysé l'activité, le SAVIM, chargée de faciliter l'accès au droit. La seconde sphère correspond au vaste monde, trouble (et souvent « sale »), familier et mal connu à la fois, des assurances, des experts, des entrepreneurs, des artisans et des avocats, ce monde où la convention n'a plus cours, sauf exception, où il faut apprendre à se débrouiller seul ; on est ici dans l'univers banal du droit commun, du droit des assurances, du droit commercial, du droit des affaires ; celui sur lequel le tissu associatif, les experts d'assuré et les avocats vont servir de recours, à la demande des sinistrés.

Les connexions établies entre ces deux « mondes » par les victimes sont-elles un problème pour elles seulement ou aussi pour les pouvoirs publics et les élus locaux ? Qui est comptable de l'état de « non droit » (irrégularités, malhonnêtetés, malveillances....) que nombre de sinistrés ont le sentiment d'avoir eu à affronter seuls en matière d'indemnisation matérielle ? Tout dépend de l'acception donnée à la notion d'intérêt général, notion dont toute catastrophe

de cette ampleur transforme nécessairement peu ou prou certains paramètres. L'assistance mise en place par la Mairie durant les deux premières années après la catastrophe grâce aux diverses « cellules » (travaux, assurance, médiation locative, qui ont fermé leurs portes à l'été 2003) en est une bonne illustration. Aurait-il fallu que ces instances de médiation soient mieux équipées en ressources techniques, mieux armées en moyens juridiques pour conseiller et assister plus efficacement les victimes dans leurs démarches ? Fallait-il les maintenir en fonctionnement au-delà de cette date ? Le nombre (près de 2000) de dossiers pour malfaçons ou aggravations encore en traitement, trois ans après l'explosion, par l'association de défense des sinistrés où nous avons enquêté et le type d'assistance proposée (expertises, consultations d'avocat gratuites grâce aux sommes redistribuées aux associations par la Fondation de France) indiquent que les contentieux nés de la catastrophe sont loin d'être tous réglés trois ans après.

Deux modèles d'accès au droit ?

De la confrontation entre ce qui est recherché et ce qui est offert émerge ainsi un début de bilan certes partiel mais dont nous pouvons rendre compte de manière rigoureuse, documents à l'appui. L'objet théorique, lui, s'est dessiné progressivement : au-delà du cas d'AZF, c'est de la question de la *mise en œuvre du droit*, et ici du droit des victimes, que traite ce travail. Cette mise en œuvre bénéficie de ressources (des offres d'information et d'aide dont nous avons étudié les formes et le résultat en certains points-clés du dispositif) mais elle rencontre aussi des limites et des obstacles dont il importe de prendre la mesure dans une perspective plus large qui est celle de l'accès au droit. De la comparaison entre deux types d'offre de service, comparables et pourtant différents, nous avons tiré parti pour faire l'hypothèse d'un modèle plutôt républicain d'accès au droit (pratiqué par l'association professionnelle) et d'un modèle plus « citoyen » (repérable dans l'association de défense des victimes). De la comparaison des parcours recueillis en entretien ressort enfin le constat d'une inégalité de fait devant l'accès au droit dont cette catastrophe – comme les « révélations » de la canicule de l'été 2003 en France et plus récemment, celles du cyclone Katrina en Louisiane – aiguise les traits. Des obstacles de toutes natures se dressent entre les principes théoriques - l'égalité de tous devant la loi, la rapidité, l'équité, le caractère « avantageux » de la convention pour toutes les victimes - et la capacité réelle d'une partie de la population, la plus vulnérable, la plus exposée, souvent la plus défavorisée, à en faire usage.

Une asymétrie structurelle

Le dispositif de prise en charge de l'indemnisation *corporelle*, par son caractère exceptionnel, et son « instrumentation » (expertise médicale unique) favorisait une gestion mieux maîtrisée et plus coordonnée que l'indemnisation pour dégâts *matériels*. Cette coordination et l'interconnaissance des acteurs permettaient d'offrir un réel accompagnement, qui procure à la fois information, aide et suivi des victimes, et, si besoin était, comme l'a montré l'activité du SAVIM, recours, contrôle et régulation. En revanche, les dossiers traités directement par les compagnies d'assurance (pour le corporel, comme pour le matériel) ne pouvaient pas bénéficier de ce « resserrement » du dispositif, les acteurs étant à la fois très nombreux, dispersés, sans instance de coordination ni de régulation centrale ; les assureurs ne bénéficiaient pas non plus d'une vision claire sur la mise en œuvre du processus, ni d'acquis professionnels antérieurs axés sur l'écoute autant que sur l'accueil des victimes « en général ». Beaucoup de compagnies n'ont réalisé la spécificité, la gravité et l'ampleur des dégâts que chemin faisant et certains sinistrés ont pâti de la banalisation de leur situation,

assimilée à un simple sinistre domestique. Cette asymétrie est pour nous un constat important. En matière de dégâts matériels, il n'y a pas eu « création » d'une instance appelée à prendre en charge et à organiser la gestion du processus d'expertise et d'évaluation, comme cela a été le cas pour l'indemnisation corporelle grâce à la désignation d'un acteur principal (la médecine légale du CHU de Toulouse), se référant à un instrument unique (le barème de la Cour d'Appel de Toulouse).

Des aménagements de surface

En matière de dégâts matériels, la solution retenue ne procédait pas d'une innovation organisationnelle mais d'un aménagement « de surface », d'une procédure (sur le modèle de l'accident de Furiani) reposant sur l'engagement financier de Total Fina Elf et de ses assureurs. Elever les seuils au-delà desquels s'impose une expertise ou une contre-expertise, par exemple, constitue certes une mesure générale apte à favoriser l'accélération des paiements par la suppression d'une étape de « contrôle ». Elle ne vise pas à faire évoluer la logique ni le mode de transaction entre assureur et assuré. Autre exemple, les situations de désaccord avaient bien été anticipé et leur règlement facilité, par la possibilité de recourir à des experts dont les honoraires seraient pris en charge. On peut toutefois s'interroger sur la portée de cet ensemble d'aménagements « du point de vue des victimes ». Les assurés en avaient-ils connaissance, alors que les assureurs faisaient en quelque sorte fonction de *gate-keeper*¹⁴ contrôlant le recours à ces ressources ? D'ailleurs l'ignorance fréquente des conditions dans lesquelles l'assurance s'applique¹⁵, laisse assez entendre que les assurés n'étaient pas forcément en mesure de percevoir ces modifications. Le seul élément qui semble avoir été bien identifié est la clause de non prise en compte du coefficient de vétusté dont la traduction financière leur apparaissait clairement.

L'inégalité de traitement

Au total, ces mesures d'aménagement n'ont pu éviter l'inégalité de traitement des assurés, inégalité inhérente aux clauses mêmes de leur police d'assurance (droit au relogement, à un expert d'assuré) mais surtout inhérente au fonctionnement d'un monde professionnel où les règles du jeu sont opaques, où les acteurs (assureurs et experts) sont à la fois indépendants par les compétences détenues et les rôles assumés, mais aussi solidaires au regard de leurs intérêts financiers et professionnels. En outre l'expérience a montré que de nombreux aléas auxquels les victimes ont dû faire face échappaient inévitablement au cadre conventionnel. Certains parce qu'ils relevaient d'un stade préalable à son application, quand ils concernaient par exemple la phase d'identification des dégâts ou celle de leur imputation au sinistre ou encore celle de l'évaluation des coûts de leur réparation. D'autres sont apparus à la suite de l'indemnisation, liés aux aggravations de sinistre ou aux travaux eux-mêmes (malfaçons). Prendre acte de ce que la convention n'avait pas vocation à gérer ou à aménager permet de

¹⁴ En médecine, on désigne ainsi, dans le monde anglo-saxon, le médecin de première ligne dont l'accord conditionne l'accès au médecin spécialiste ou aux soins hospitaliers.

¹⁵ Une majorité d'assurés est en effet peu informée, avant que ne survienne un sinistre, des mécanismes d'une indemnisation. L'enquête commandée à ce sujet par la FFSA, dont le journal Libération rendait compte le 14 juillet dernier indique que 4 assurés sur 10 ont lu leur contrat et que si 53 % des assurés n'ont jamais changé d'assureur, ils réclament une meilleure information sur leur police. Lire les clauses d'un contrat et en comprendre la portée n'est pas chose aisée ni accessible à tous.

mieux comprendre la part des actions et le poids des initiatives laissés aux victimes ; de mieux comprendre aussi combien et pourquoi elles se sont souvent senties démunies.

A la recherche d'un tiers garant

Faire des ponctions à différents endroits du dispositif comme nous l'avons fait permet d'identifier différents moments clés dans la trajectoire et d'énoncer quelques observations générales, non sur une possible organisation optimale, mais sur la dynamique effective d'un dispositif d'accompagnement. Dans le cas de l'accident d'AZF, des instances spécifiques se sont rapidement mises en place, dans l'urgence. Mais le processus d'indemnisation que nous avons étudié se déploie quant à lui au-delà de ce traitement d'urgence : il enrôle, au sens où il « met en marche », un grand nombre d'acteurs professionnels ordinaires - « non spécifiques » à l'accident -, des experts, des syndics, des entrepreneurs, des médecins de ville, des travailleurs sociaux, des avocats etc.. On a vu aussi que le dispositif mis en place dans le cadre des pouvoirs publics, va très rapidement être complété par une offre d'aide émanant du milieu associatif, qui en la matière a peut-être le « *know how* » le plus éprouvé en raison de la plus grande variété d'expériences accumulées. Cet élargissement de l'éventail des acteurs « réels » de l'accompagnement a eu l'avantage de proposer des *styles* d'accueil, d'aide et de services différents pour répondre à l'hétérogénéité des situations et des attentes des sinistrés dans le temps et dans l'espace. La plasticité requise pour s'adapter à cette hétérogénéité étant plus contraignante et difficile à organiser pour les dispositifs d'origine publique que pour les dispositifs de type associatif.

Toutefois, devant les difficultés et incertitudes liées au processus d'indemnisation des dégâts matériels, il est apparu que bien des victimes auraient souhaité pouvoir se référer à un tiers-garant. Un tiers polyvalent dont la fonction s'appuierait à la fois sur des connaissances techniques (réhabilitation des bâtiments) et juridiques de base (droit des assurances et droit commercial), mais capable aussi d'assurer un rôle d'intermédiaire entre les sinistrés et leurs interlocuteurs, les assureurs, les experts, les entrepreneurs et les artisans. On a là une des réponses possibles à la question : pourquoi l'information reçue par les sinistrés s'est-elle révélée à bien des égards, insuffisante ou inopérante à l'épreuve de la réalité ?

L'écoute et le mandat

L'écoute est probablement l'un des chemins qui mène à la « reconnaissance ». C'est aussi la posture jugée indispensable et mise en avant par tous les « écoutants » (et pas seulement les psychologues), professionnels ou bénévoles, de l'accompagnement et du suivi des victimes. Qu'entendent-ils au juste, les uns et les autres, par là ? Ce terme est on ne peut plus ambigu, mais certaines victimes finissent par l'employer, voire se « l'approprier », faute de mieux, pour désigner un véritable changement de paradigme. Celui-ci consiste à formuler une demande d'indemnisation appuyée sur une équivalence entre blessure, corporelle ou psychologique, et valeur monétaire. Les entretiens réalisés rendent bien compte des réticences et des tensions, des interrogations personnelles et des insatisfactions qui marquent les victimes, alors même qu'elles sont entrées dans ce processus. On peut aussi noter que c'est bien souvent parce qu'elles vont rencontrer, à un moment donné, une « écoute » assortie d'une relation de confiance, qu'elles vont pouvoir agir ou réagir, lorsqu'elles rencontrent des obstacles. Or, comme l'ont montré nos observations au sein des associations d'aide ainsi que le travail de recherche joint à ce rapport portant sur le dispositif d'évaluation de la Fondation de France (Meunier, 2004), les styles et les compétences des agents que les victimes vont

investir, à un moment donné, de ce rôle de tiers, peuvent être extrêmement variés. La recherche d'un « profil-type » de « bon » tiers nous paraît dès lors illusoire et devoir échapper à la normalisation.

Cette question que d'autres intervenants de terrain ont formulée par un cheminement différent (Pechikoff et alii, 2004), renvoie à la définition de ce rôle que nous avons, pour notre part, décrit à partir du contenu « réel » de l'activité des agents. L'analyse de ce matériel d'enquête montre qu'il est plus pertinent de saisir ce rôle de tiers par la définition de son « mandat » que par celui de ses compétences. Ce mandat est double, il s'instaure vis-à-vis de la victime mais aussi vis-à-vis du dispositif lui-même. Il dépend donc de la place occupée par ce tiers lui-même ancré dans le réseau social de l'aide d'une part, et dans le dispositif, de l'autre. C'est de la nature de ce mandat et non de la posture d'aide ou d'écoute, ni des seules compétences professionnelles détenues que dépend la garantie d'une mise en contexte « efficace » de l'information donnée et la pertinence du soutien apporté.