

Évaluer la performance d'un dispositif d'indemnisation du point de vue des victimes : le cas d'AZF

L'impact de la catastrophe excède bien souvent l'immédiateté de l'événement. Cinq ans après l'explosion de l'usine AZF, quelles en sont les conséquences pour les populations riveraines ? Comment le dispositif de « prise en charge » des victimes mis en place par la Chancellerie, un mois après la catastrophe, afin de leur assurer une indemnisation rapide, souple et équitable, a-t-il fonctionné ? Comment, à l'autre bout de la chaîne, ses usagers l'ont-ils perçu ? Pourquoi l'information reçue par les sinistrés s'est-elle révélée à bien des égards, insuffisante ou inopérante à l'épreuve de la réalité ?

Eléments de réponse à travers une contribution au nécessaire exercice de réflexivité du dispositif « sur lui-même ».

par Anni BORZEIX, Directeur de recherche au CNRS,
et Laure AMAR, Ingénieur d'étude à l'école polytechnique, PREG-CRG, Ecole polytechnique

Qu'elle soit d'origine naturelle, accidentelle, industrielle ou criminelle, on sait maintenant que les effets induits d'une catastrophe collective peuvent dépasser – en gravité, en ampleur et en complexité – l'impact de l'événement lui-même. Des exemples récents (1) ont ainsi attiré l'attention sur la *durée de vie réelle* de ces temps forts de l'actualité. Prendre la mesure de leur incidence à moyen terme, sur l'équilibre géopolitique de la planète, sur la législation, sur les politiques publiques, sur les stratégies des compagnies d'assurance, sur la santé des populations touchées suppose de prendre en compte le temps long de l'après-crise.

Cinq ans après l'explosion de l'usine AZF qu'en est-il ? Si l'affaire est encore loin d'être jugée, on commence à pouvoir faire état d'enquêtes épidémiologiques de grande ampleur qui montrent, par exemple, que les conséquences sanitaires de l'explosion du 21 septembre 2001 se font non seulement « durablement sentir » mais sont plus lourdes que prévu (2), notamment pour les populations riveraines des sites industriels, souvent économiquement défavorisées, qui payent le plus lourd tribut sanitaire en cas d'accident.

La question de recherche

La recherche que nous avons menée sur place à Toulouse entre 2003 et 2005 (3) n'avait pas pour sujet les effets différenciés de la catastrophe ni pour problématique cette *inégalité de fait* entre les victimes de l'explosion ; ces deux objets d'enquête se sont plutôt imposés à nous progressivement, au fil des remontées de l'enquête de terrain, « chemin faisant ». Réalisée auprès de 60 000 habitants vivant dans des zones proches ou éloignées de l'usine, cette étude épidémiologique vient conforter, voire renforcer, aujourd'hui certaines des conclusions auxquelles nous étions parvenues.

Nous étions parties, à la demande du ministère de la Justice, en quête d'éléments de réponse à une question que se posait cette administration : *le dispositif de « prise en charge » des victimes* (information, suivi, aide et accompagnement) conçu, mis en place et piloté par la Chancellerie (4), un mois après la catastrophe, afin de leur assurer une indemnisation rapide, souple et équitable, *avait-il bien fonctionné* ? On ne trouvera pas dans les lignes qui suivent un véritable « bilan » du fonctionnement de ce dispositif ni le résumé des résultats empiriques tirés de l'enquête. Les commentaires qui suivent visent d'abord à préciser la méthode et le statut des connaissances produites puis à soulever des pistes de réflexion et des questions d'intérêt général tirées de nos analyses. C'est à un exercice de réflexivité du dispositif de prise en charge des victimes « sur lui-même » que nous voudrions ici contribuer.

La « demande » : apport de la recherche à l'évaluation des politiques publiques

« 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 et plus de 2 500 blessés, 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 (« pouvez-vous nous aider à évaluer, *du point de vue des victimes*, l'efficacité de ce dispositif ? ») procédait d'une toute autre logique. Telle que nous l'avons comprise et reformulée pour concevoir l'enquête, cette question impliquait une procédure d'évaluation « par en bas » (5).

Les problématiques de recherche qui épousent cet objectif posent des problèmes méthodologiques ardu斯 et représentent l'une des formes contemporaines parmi bien d'autres que peut prendre l'apport de la recherche à l'évaluation des politiques publiques. Précisons que cet apport ne peut pas être de même nature (ni peser du même poids) lorsqu'il s'agit, par exemple, d'une analyse secondaire d'un corpus de rapports d'enquêtes publiques (6), d'une enquête statistique à grande échelle sur un échantillon représentatif de la population (7) ou lorsqu'il s'agit de réunir, tel est notre cas, un corpus de données « fraîches », sans existence préalable, dont on est amené à façonner soi-même les contours.

Le « carottage » : les matériaux traités

Revenons à la question posée. Lorsque les responsables politiques s'interrogent sur les effets des mesures prises (8), qu'ils mettent eux-mêmes l'accent sur la performance des services d'utilité collective rendus et sur l'importance d'un ajustement plus étroit aux « besoins » du public (9), comment concevoir un dispositif d'enquête approprié ? Comment livrer des éléments d'appréciation fiables sur la performance et l'efficacité du dispositif conventionnel *du point de vue de son usage « réel » par ses destinataires* ? La démarche retenue consiste à déplacer le regard de la conception (du dispositif par ses promoteurs) vers celui de l'usage, de sa « réception » par ses usagers. La méthode que nous avons retenue s'apparente à la technique du « carottage » utilisée en géologie.

Notre recherche porte sur quatre sortes de *prélevements* opérés dans la masse impressionnante des données potentielles qui s'offraient à nous. Les trois premières s'efforcent de prendre la mesure des besoins des victimes « en panne », quelque part, dans le circuit de l'indemnisation et de « l'offre » d'assistance proposée. Nous avons ainsi exploité un



© Alexa Brunet/GAMMA

Bien des victimes auraient souhaité pouvoir se référer à 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.

échantillon de 200 dossiers (demandes d'assistance formulées auprès d'une association d'aide aux victimes (10)) ; observé un échantillon de situations où se noue une *interaction* directe entre demandeurs et offreurs d'aide (dans une association de défense des sinistrés) ; enquêté sur une catégorie particulière de victimes (les plus exposées, les plus fragiles, les moins bien armées pour réussir le « parcours du combattant » qui implique l'écheveau emmêlé des démarches administratives à faire) (11) ; et enfin, réalisé une série d'*entretiens cliniques* avec des sinistrés. Dans les quatre cas, le prélevement a été réalisé « en profondeur » plutôt qu'en surface.

Laissant à d'autres l'apanage du nombre, nous avons choisi de privilégier la diversité et la complémentarité des échantillons traités, plutôt que leur importance numérique, persuadées que ce dispositif d'accompagnement devait faire l'objet de prises de vue multiples et surtout d'une attention particulière aux dysfonctionnements éventuels (12) repérables dans le dispositif d'indemnisation. Persuadées aussi que gros plans et vues d'ensemble sont également utiles, que les données institutionnelles et individuelles sont également pertinentes, que sources écrites et orales, portraits et données chiffrées sont complémentaires. Nos sources résultent donc de cette *combinatoire de niveaux d'analyse, d'échelles, de lieux et de types d'observation*. On voit que ce « carottage » découpe moins des populations que des situations, qu'il ne procède pas par questionnaire ou par sondage d'opinion, mais par des méthodes plus qualitatives telles que l'analyse de traces écrites, l'observation directe et le recueil de parcours-témoins.

Objet empirique : le contenu de l'information

Dans le cas d'AZF comme dans d'autres catastrophes, 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. Leur « travail », l'un des points forts soulignés par l'enquête, 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 en témoignent. Nous les avons examinés « à la loupe ». Notre réflexion sur l'information procède d'une perspective analytique, non d'une démarche de recensement exhaustive (13). Elle privilégie le couplage entre émission et réception. C'est ce couplage que nous avons construit en faisant du *contenu* de l'information « réelle » – par opposition à l'information officielle – l'objet de l'enquête. 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 re-formulation de l'objet a l'avantage de reposer sur l'examen de pratiques sociales concrètes (de « ce qui est » : comment cette information est-elle reçue, comprise, utilisée ?) et non sur des textes (ce qui « devrait être » du point de vue de l'émission) ; et peut-être surtout plus heuristique, puisqu'elle permet de mettre en regard les deux « bouts » de la chaîne que sont le dispositif d'un côté et ses destinataires de l'autre.

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

Face à la question posée il nous a paru réducteur de nous en tenir aux seuls acteurs officiels du dispositif conventionnel pour rendre compte de la manière dont les victimes avaient été traitées « de leur point de vue ». Car l'information, l'aide et le suivi ne représentent guère qu'une partie immergée de ce traitement. Au fil de l'avancement de ce travail une double extension du champ de l'investigation s'est imposée. Le premier concerne le cadre réglementaire : tout en restant attentive à la logique, aux instruments et aux effets du cadre conventionnel, cette recherche évite de s'y laisser 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 (voir encadré) 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 – que celui-ci soit inscrit dans le cadre conventionnel ou pas – 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. La « société civile » a, elle aussi, un rôle essentiel à jouer.

Les « deux mondes » du sinistré

Mais il nous semble important de faire un pas de plus pour examiner la performance de ce dispositif – sous l'angle particulier qui nous était proposé –, 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 qui régit l'indemnisation des dommages corporels et qui relève directement de la responsabilité des pouvoirs publics. Il est plus étroit, plus « propre », plus clair, plus « juste » aussi que le second ; sa « surface de réparation » est celle du dispositif dont l'objectif répond, on l'a vu, 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 pour faire face aux dommages matériels ; 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'assurés 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 (plus de 2 000) de dossiers encore en traitement, pour malfaçons ou aggravations 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

Quelques résultats tirés de l'analyse des dossiers du Service d'aide aux victimes [Savim]

L'information « passe » mal auprès d'une partie de la population sinistrée. Au moment de leur première visite au service d'aide et d'information des victimes :

- ✓ une personne sur deux 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 service 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 ;
 - ✓ 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'étaisent dans le temps ; ils sont itératifs et différés :
- ✓ plus de la moitié des demandes d'information ont été reçues par le service six mois après la catastrophe ;
 - ✓ six personnes sur dix 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.

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.

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'inter connaissance des acteurs permettaient d'offrir un réel accompagnement, qui procure à la fois information, aide et suivi des victimes et, si besoin était, rattrapage, 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).

L'inégalité d'accès à l'information, inégalité de traitement

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 TFE 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 désaccords avaient bien été anticipées 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'applique (15), laisse assez entendre que les assurés n'étaient pas forcément en mesure de percevoir ces modifications.

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

A la recherche d'un tiers garant

Le travail d'information s'arrête trop souvent avec le transfert, *hic et nunc*, d'un « savoir faire » utile sur le moment. Or les « bonnes questions » ne se posent pas toujours tout de suite. L'un des enseignements de notre recherche est que si beaucoup de victimes ont entrepris d'elles-mêmes des démarches, c'est seulement au moment de la *réalisation* des travaux de réparation qu'elles ont été confrontées aux interrogations et aux difficultés (les devis proposés sont-ils « normaux » ? le travail est-il correct ? comment réagir face à un expert, un entrepreneur ?). Ces interrogations ne portent plus, on le voit, sur la démarche initiale mais plutôt sur la situation produite par la mise en œuvre et l'absence d'interlocuteurs fiables au moment des travaux. Pour elles, le dispositif assurantiel tel qu'il fonctionne aujourd'hui ne répond pas à ces préoccupations. Il leur apparaît davantage sous les traits d'une fonction « abstraite » ou théorique de répartition (au plus juste !) au titre de l'indemnisation du sinistre que comme une ressource devant concourir au rétablissement d'une situation matérielle détériorée en y apportant concours et assistance.

Faire des ponctions à différents endroits du dispositif comme nous l'avons fait permet ainsi 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 la durée. 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 ?

Notes

(1) Mont Sainte Odile, Furiani, tunnel du Mont Blanc, Amoko Cadiz...

(2) Le 19 septembre 2006, l'InVS rendait publique une étude soulignant « l'ampleur de l'impact sanitaire d'un tel accident sur la population en termes de traumatismes physiques et psychiques à moyen et long termes ». Thierry Lang, épidémiologiste au centre hospitalier universitaire de Toulouse et directeur de l'étude ajoute qu'« à exposition égale, la catastrophe a eu un impact supplémentaire sur les personnes qui ont des difficultés sociales ».

(3) Anni Borzeix, Laure Amar, « AZF : La prise en charge des victimes d'accidents collectifs. Comment construire le « point de vue des victimes » ? », *GIP Mission de recherche Droit et Justice-Centre de Recherche en Gestion*, rapport de recherche, janvier 2006, 267 pages.

(4) Dans le cadre d'une convention nationale qui pose le principe d'une indemnisation amiable des victimes faite par les assureurs sans attendre le résultat du procès en responsabilité.

(5) 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.

(6) Comme le corpus examiné par P. Lagadec et H. Laroche, dans « Retour sur les rapports d'enquête et d'expertise suite à la canicule de l'été 2003 », *Cahiers du GIS, Risques collectifs et situations de crise*, n° 4, mai 2005, MSH-Alpes, CNRS.

(7) Tel est le cas du bilan épidémiologique des conséquences sanitaires de l'explosion publié par l'InVS, évoqué plus haut.

(8) 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, 2003, *Socio-économie des services*, Paris, La Découverte (coll. Repères).

(9) Orientation connue dans les pays anglo-saxons sous l'étiquette de « New Public Management Paradigm » dont M. Lipsky donne la définition suivante dans *Street level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York, 1980 : « it 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 ».

(10) Le Savim, Service d'aide aux victimes, d'information et de médiation, situé au centre de Toulouse, bénéficie de fonds publics. Il est l'une des 150 structures du genre en France qui œuvrent gratuitement en faveur d'un meilleur accès au droit.

(11) Ces personnes « en panne » et « en demande » de « quelque chose » avaient toutes déposé une demande d'aide, trois ans après l'explosion, dans le cadre d'une opération de redistribution des dons (engrangés après la catastrophe) pilotée par la Fondation de France. Leur nombre dépassait encore à cette date 3 000.

(12) Ce coup de projecteur sur les dysfonctionnements ne doit pas faire oublier le très grand nombre de victimes indemnisées dans des

conditions qui n'ont pas nécessité le recours à l'aide ou à l'assistance particulière offerte dans le cadre du dispositif d'accompagnement.

(13) Démarche adoptée par d'autres (cf. E. Marsaudon, « La prise en charge des victimes d'accidents collectifs, communication et information », 2003, DESS Droit des Victimes CERDACC) et qui procède d'une collecte systématique de tous les documents émis à l'attention des victimes par tout organisme ou institution ; une synthèse de ce type offre un classement très utile des données relatives à la communication et à l'information, entre septembre 2001 et août 2003. Mais elle ne dit rien sur la façon dont cette information officielle a été perçue, reçue, comprise ou utilisée par ses destinataires.

(14) En médecine, on désigne ainsi, dans le monde anglo-saxon, le médecin de première ligne dont 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'assureurs, 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.