

n° hors-série

août 2011

# « pour mémoire »

comité  
d'histoire

...

1810-2010 : 200 ans d'inspection  
des installations classées

Actes de la journée d'études du 10 novembre 2010

• revue du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement •



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère  
de l'Écologie,  
du Développement  
durable,  
des Transports  
et du Logement





n° hors-série  
août 2011

# « pour mémoire »

1810-2010 : 200 ans d'inspection  
des installations classées  
**Actes de la journée d'études du 10 novembre 2010**

**comité  
d'histoire**

...

• revue du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement •





Ce numéro Hors-série présente l'intégralité des actes du colloque : «1810-2010 : 200 ans d'inspection des installations classées» organisé par le comité d'Histoire et la direction générale de la prévention des risques du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, le 10 novembre 2010 à la Maison des Arts et Métiers. Cette journée d'études a pris place dans les manifestations de célébration du bicentenaire de la création du Corps des Mines.

Ainsi depuis 200 ans les installations et usines susceptibles de générer des risques ou des dangers sont soumises à une législation et une réglementation particulières, relatives à ce que l'on appelle aujourd'hui «les installations classées pour la protection de l'environnement».

Évoquer ces 200 ans - de 1810 jusqu'au Grenelle de l'environnement - a été l'occasion de porter un regard sur la manière dont l'État a assuré tout au long des deux siècles, la régulation des activités industrielles en fonction des divers intérêts en présence avec d'un côté, la volonté de doter la France d'une grande industrie et de l'autre d'assurer la sécurité des populations. C'est donc une histoire à la fois administrative, industrielle et environnementale mais aussi tournée vers la prospective qui vous est proposée.

Toutes les journées d'études du comité d'Histoire tentent d'instaurer un dialogue entre chercheurs, témoins et acteurs. La célébration du bicentenaire du décret impérial du 15 octobre 1810, relatif aux établissements dangereux, insalubres et incommodes n'y a pas échappé. Elle a permis des débats entre chercheurs (historiens, géographes, sociologues, politistes), fonctionnaires qui ont en charge la mise en œuvre des politiques de prévention des risques industriels, représentants des industries concernées par ces politiques et enfin, associations (avec une représentante de France Nature Environnement) tout autant parties prenantes de ces politiques.

Je tiens à adresser mes plus vifs remerciements à M<sup>me</sup> Geneviève Massard-Guilbaud, historienne, directrice d'études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales et membre du Conseil scientifique du comité d'Histoire, pour avoir assuré cette conduite scientifique et pour la qualité et la pertinence du choix des intervenants.

L'année 2011, aura s'il en était besoin, démontré une fois de plus l'actualité et l'acuité de la gestion des risques industriels.

**Alain Monferrand**

Secrétaire délégué du comité d'Histoire 

# sommaire

## Introduction

7

par **Christian Leyrit ; Jérôme Goellner ; Geneviève Massard-Guilbaud**

## Industriels et puissance publique : quelles relations ?

19

- ❖ **Jean-Baptiste Fressoz** : Le décret de 1810 et la libéralisation des «choses environnantes»
- ❖ **Thomas Le Roux** : La première jurisprudence du décret de 1810 :  
une régulation de nature industrialiste (1810-1830)

1<sup>er</sup> échange avec la salle

## Inspection et normes

40

- ❖ **Geneviève Massard-Guilbaud** : La fabrication de la nomenclature des établissements classés au XIX<sup>e</sup> siècle ou la pollution définie par l'État
- ❖ **Pierre Lascoumes** : Normes juridiques et normes techniques de l'inspection des installations classées pour le protection de l'environnement
- ❖ **Laure Bonnaud** : De Feyzin (1966) à AZF (2001) : La naissance du métier d'inspecteur des installations classées ?

2<sup>e</sup> échange avec la salle

## Risques et controverses

70

- ❖ **Michel Letté** : Débordements industriels au risque du conflit environnemental. Histoire et territoire
- ❖ **Emmanuel Martinais** : L'analyse de risques de 1970 à nos jours. L'histoire d'un instrument d'évaluation des risques industriels particulièrement controversé.

3<sup>e</sup> échange avec la salle

## Quelle leçon de l'histoire pour la gouvernance des risques industriels après Grenelle ?

87

- ❖ **Jean-Pierre Galland** : France/Grande-Bretagne : deux régimes de régulation des risques industriels

## Table ronde

98

- ❖ Animation : **Jean-Pierre Galland**  
avec la participations de : **Maryse Arditi** ; **Sophie Ligier-Tessier** ; **Laurent Michel**

## Clôture de la journée d'études

113

- ❖ **Laurent Michel**

## Annexes

117

- ❖ La liste des participants
- ❖ Le glossaire
- ❖ Le décret de 1810
- ❖ Le programme



©A. Bouissou/MEEDDM

## Christian Leyrit

*vice-président du Conseil général  
de l'Environnement et du Développement durable*

*Bonjour, Mesdames, Messieurs, chers amis, je suis particulièrement heureux et honoré d'être parmi vous ce matin.*

*Depuis que j'ai remplacé Claude Martinand à la tête du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), c'est la première fois qu'il m'appartient d'ouvrir une journée du comité d'Histoire qu'anime excellemment Alain Monferrand.*

*Je me réjouis également de vous voir aussi nombreux ce matin, pour ce colloque consacré à « 200 ans*

*d'inspection d'installations classées », organisé conjointement avec la direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR), dont j'ai le plaisir à saluer, à mes côtés, le représentant, M. Jérôme Goellner, chef du service des Risques technologiques.*

*Je dois dire que je suis d'autant plus heureux de participer à cette journée, que j'ai été assez souvent confronté à des problèmes de risques technologiques ou d'établissements classés lorsque j'étais à la direction des routes, lorsque nous avions des projets d'autoroutes qui passaient dans des*

zones sensibles. Je me souviens que, dans le secteur du Havre par exemple, ainsi que dans les différents postes de préfet que j'ai occupés, les problèmes de risques technologiques étaient sans doute parmi les sujets les plus complexes à traiter.

Je me rappelle en particulier un débat assez vif il y a déjà quelques années. J'étais en Charente-Maritime. J'avais souhaité déplacer un établissement de cognac, ayant des stocks extrêmement importants, alors qu'il était installé en plein centre-ville de La Rochelle, tout près du vieux port, avec des canalisations souterraines qui reliaient les différents sites de cet établissement. Il y eu des débats assez vifs, y compris d'ailleurs au sein du Conseil supérieur des installations classées, avec l'industriel qui considérait que l'entreprise étant là depuis 1700, sans poser le moindre problème et qu'il n'y avait aucun motif pour changer.

Cette journée d'aujourd'hui prend place dans la série des manifestations de célébration du bicentenaire de la création du corps des Mines et je salue, évidemment, les nombreux membres de cet éminent corps. Ces manifestations se déroulent depuis cet été et culmineront, dans quelques jours à peine, le 18 novembre prochain, jour anniversaire de cette création, par un grand colloque final, où je crois, d'ailleurs, que les travaux de cette journée seront relatés.

Le comité d'Histoire du ministère est présidé formellement par M. Jean Louis Borloo, ministre d'État de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable

et de la Mer, il est rattaché au Conseil général de l'Environnement et du Développement durable dont je parlais à l'instant.

Dans la lettre de mission qu'il m'a adressée, il y a quelques semaines à peine, le 27 septembre dernier, le ministre mentionne, en ces termes, le rôle propre au comité d'Histoire « Je vous demande de prendre toute initiative, à l'instar du comité d'Histoire, visant à développer le sentiment d'appartenance à ce ministère, de chacun des agents, quelle que soit son origine ».

Il est vrai qu'à un moment où les administrations de l'État connaissent une mutation, sans doute sans précédent, ou en tout cas, parmi les plus importantes de leur longue histoire, au terme de laquelle de nouvelles missions leur seront confiées, il n'est sans doute pas inutile de faire ce travail de mémoire qui rappelle à chacun le long chemin parcouru par des administrations forts anciennes, comme nous le voyons aujourd'hui, jalonné de réalisations remarquables, et qui place notre pays au tout premier rang des nations développées dans ces domaines.

Dans un nouveau ministère maintenant réorganisé, le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM) avec des missions encore élargies – pour l'instant, attendons la semaine prochaine, ce qu'il en advient <sup>1</sup> – s'est choisi pour devise « présent pour l'avenir ». L'étude du passé aide à comprendre le présent et permet bien souvent d'éclairer l'avenir. Depuis

<sup>1</sup> Le remaniement ministériel a eu lieu le 14 novembre 2010, le MEEDDM est devenu Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement

*la nuit des temps, en effet, ceux que l'on envoie sur des pistes nouvelles ne commencent-ils pas d'abord par chercher des traces ? À cet égard, l'histoire administrative de ce ministère, tant dans son périmètre actuel que dans ses périmètres successifs, extrêmement différents, recouvre depuis quatre siècles environ, un quart de la gouvernance française, ce qui est tout à fait considérable. Cette gouvernance concerne, en effet, aussi bien l'architecture, la construction, les travaux publics, que le logement, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, voire le tourisme, qui en dépendit pendant plus de 80 ans. Ce sont aussi naturellement les transports et leurs infrastructures, les routes ou canaux, les voies ferrées, et les ports, ce sont aussi la marine marchande et la navigation aérienne et, depuis trois ans, ce sont l'environnement, l'écologie, l'énergie, le climat, la biodiversité, le développement durable et également la mer.*

*En octobre 2009, nous avons consacré une journée d'étude aux délégués régionaux à l'environnement, les fameuses délégations régionales à l'Architecture et à l'Environnement (DRAE) devenues directions régionales de l'Environnement (DIREN) avant d'être, avec les directions régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) et les directions régionales de l'Équipement (DRE), fusionnées dans les nouvelles directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) qui ont vu le jour il y a quelques mois à peine. Il nous avait semblé, à l'époque,*

*indispensable que cette première journée consacrée à l'un des services du ministère en charge de l'environnement, soit suivie d'autres, consacrées aux autres services placés sous la tutelle de ce ministre. Le bicentenaire du décret impérial du 15 octobre 1810, relatif aux établissements dangereux, insalubres et incommodes – termes de l'époque – nous fournissait l'occasion d'évoquer deux siècles, non pas d'inspection des installations classées – dont le vocable est apparu un siècle plus tard – mais bien des relations entre industriels et puissance publique sur la gouvernance des risques industriels, gouvernance évidemment particulièrement complexe, comme je l'indiquais tout à l'heure.*

*Pour l'organisation de cette journée, nous avons pu compter sur le soutien total, tant sur le plan technique et financier, évidemment, de la Direction Générale de la Prévention des Risques et notamment de M. Laurent Michel, son directeur général, qui sera parmi nous cet après-midi et de M. Jérôme Goellner, chef du service des risques technologiques, qui est à mes côtés ce matin pour l'ouverture de cette journée. Cependant, ce colloque n'aurait pu voir le jour sans la précieuse collaboration, pour la conception de l'ensemble de la journée, mais aussi la sollicitation des intervenants, de M<sup>me</sup> Geneviève Massard-Guilbaud, qui est présente, historienne et directrice d'études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales. Elle en fera la présentation scientifique tout à l'heure. Elle vient de publier un livre tout à fait passionnant sur l'histoire de la pollution industrielle, en France, de 1789 à 1914.*

*Je souhaite lui témoigner mes plus vifs remerciements pour son aide, ainsi qu'à tous les intervenants venus du monde de la recherche universitaire, de celui de l'industrie, des associations ou de l'administration.*

*Un numéro spécial de la revue « Pour mémoire » du comité d'Histoire de notre ministère reprendra les communications, les interventions et débats de la table ronde. Je crois que, de son côté, le Conseil général de l'Industrie, de*

*l'Énergie des technologies a prévu que les Annales des Mines – publication très connue, et aussi assez ancienne – fassent de même, afin qu'ainsi, le plus large éventail de chercheurs, acteurs et responsables concernés par le thème de cette journée soit touché.*

*Je vous souhaite à toutes et à tous une excellente journée et sans plus attendre, je passe la parole à M. Jérôme Goellner. ♦*



Affiche de la journée, 20 ans d'inspection - ©A. Bouissou/MEDDTL



©A. Bouissou/MEDDTL

## Jérôme Goellner

*Chef du service des Risques technologiques  
à la direction générale de la Prévention des risques*

*Bonjour Mesdames et Messieurs. Je suis également très heureux de vous accueillir, pour la DGPR (direction générale de la Prévention des risques), qui est chargée, au sein du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, du pilotage de l'inspection et de la réglementation des installations classées.*

*Il était particulièrement important de pouvoir vous réunir à l'occasion du bicentenaire de la publication du décret*

*impérial de 1810. En effet, ce n'est pas simplement par nostalgie ou pour nous glorifier de la longue histoire qui est la nôtre, mais c'est bien, comme le disait Christian Leyrit, parce que nous pensons qu'il est important, de temps en temps, de savoir prendre de la hauteur en se penchant sur le passé pour mieux éclairer l'avenir. C'est particulièrement important en ce moment vu l'ampleur des défis auxquels nous sommes collectivement confrontés en matière de réglementation des installations classées et d'environnement industriel.*

Sans entrer dans les détails, ces défis sont de trois ordres :

1. Il s'agit d'abord de répondre à la demande toujours croissante, mais légitime, de l'ensemble de notre société pour plus de sécurité, de santé et pour une meilleure protection de l'environnement et de la nature. Cette demande qui s'exprime aujourd'hui particulièrement fortement par la société civile elle-même est évidemment relayée par ses représentants locaux, par nos parlementaires nationaux - citons la loi Grenelle II, loi portant engagement national pour l'environnement, adoptée cet été - et en dernier lieu par nos parlementaires européens, de plus en plus souvent présents dans ce domaine.

Sans remonter à 1810, la loi de 1976 portait essentiellement sur les risques et pollutions présentés par les installations industrielles elles-mêmes ; la demande sociale continue de porter sur une meilleure protection contre les impacts des installations mais elle porte aussi maintenant sur les produits qui en sortent, les déchets bien sûr, mais également les produits de consommation dont on sait qu'ils peuvent avoir un impact dans un certain nombre de cas. C'est également une demande qui concerne l'impact global que peuvent présenter ces installations sur le climat. Quand j'ai commencé dans le métier, on disait « quand il n'y aura plus que du CO<sub>2</sub> qui sortira de la cheminée, nous aurons terminé notre travail ». Et bien non ! Nous n'avons pas terminé notre travail quand il n'y a plus que du CO<sub>2</sub> qui sort de la cheminée ! L'illustration de l'exigence croissante

de notre société porte également sur la consommation des ressources naturelles et sur la consommation d'espace. On sait aujourd'hui qu'on est dans un monde fini, que l'utilisation rationnelle de cet espace et de ces ressources naturelles fait également partie des intérêts qu'il convient de protéger au travers des différentes règles relatives à l'environnement industriel.

C'est également la préservation de la biodiversité qui entre dans le champ des sujets à intégrer. Je rappelle que 2010 est l'année de la biodiversité et M<sup>me</sup> Jouanno, Secrétaire d'État à l'Ecologie, réunissait avant-hier une grande table ronde pour lancer une nouvelle démarche visant à aller plus loin en matière de préservation de la biodiversité et cela concerne également l'environnement industriel.

Toujours dans ce premier défi, la réduction des impacts des installations industrielles ne porte plus simplement sur la mise en place des meilleures techniques disponibles pour préserver l'environnement, mais se complexifie par des exigences fortes sur les milieux impactés par ces installations. Il ne suffit plus de mettre en place des stations d'épuration « dernier cri » et parfaites, encore faut-il obtenir, dans les cours d'eau dans lesquels se font les rejets, le bon état écologique, comme nous l'impose, en l'occurrence, la directive-cadre sur l'eau établie au niveau européen. Même remarque au niveau de la pollution de l'air, il ne s'agit plus simplement de faire en sorte que l'impact d'une installation particulière soit limité, encore faut-il atteindre des

*objectifs de qualité définis, là aussi, au niveau international et européen. Donc, ce premier défi est vraiment cette exigence croissante qui porte sur l'ensemble des compartiments de la protection de l'environnement et qui concerne particulièrement l'environnement industriel.*

**2.** *Un deuxième défi est celui d'une autre exigence, celle d'une gouvernance plus partagée. C'est l'exploitant qui est le premier responsable, nous le savons depuis 1810 et même avant, de l'exploitation de son installation et c'est l'État qui autorise et contrôle. Mais aujourd'hui, toutes les parties prenantes, les élus locaux, les maires, mais également les riverains et les représentants de la société civile, doivent pouvoir également contribuer à la prise de décision.*

*C'est tout l'esprit du Grenelle de l'environnement que vous connaissez, dans lequel nous sommes aujourd'hui avec peut-être même un rôle précurseur de cette vision « grenellienne » de la gouvernance du risque industriel avec le Conseil Supérieur des Installations Classées, multipartite et qui existe depuis de très nombreuses années. Nous étions en pointe en matière de gouvernance dans les années 80 avec la création des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles et il nous appartient de continuer à être à la pointe d'une gouvernance partagée dans le domaine de l'environnement industriel.*

**3.** *Le troisième grand défi qui est devant nous est un autre type d'exigence : il*

*s'agit de pouvoir continuer à faire en sorte que la France soit un grand pays industriel. Pour cela, l'exigence est celle d'une plus grande simplification et d'une plus grande accessibilité de la réglementation afin d'éviter que des impositions réglementaires ou des procédures réglementaires inutiles viennent à l'encontre de la compétitivité de l'industrie française.*

*Bien sûr, nous essayons de relever ces défis, et beaucoup de choses ont été faites au cours des dernières années en matière d'évolutions réglementaires. Je peux témoigner que des spécialistes du droit de l'environnement, notamment le Conseil d'État, ont salué des évolutions introduites durant les deux dernières années. Il s'agit notamment de la mise en place d'un régime intermédiaire entre le régime d'autorisation et le régime de déclaration, le régime d'enregistrement. Cette nouvelle étape dans le droit des installations classées pourrait presque se comparer aux évolutions majeures que sont les lois de 1917 ou de 1976. Trois régimes avaient été créés en 1917 puis ils ont été réduits à deux en 1976. En 2009, on a remis en place un régime intermédiaire.*

*Christian Leyrit l'a cité tout à l'heure, relever ces défis, c'est également mettre en place de nouvelles organisations de l'État dans le domaine des installations classées. Autant le transfert de l'Inspection des installations classées de l'Inspection du travail vers les services des Mines, dans la fin des années 60 - début des années 70, à la suite de la catastrophe de Feyzin, a été une étape majeure, autant je pense*

que les historiens futurs se pencheront sur le phénomène de la création des DREAL qui va complètement changer la culture de l'Inspection des installations classées, et constitue une étape majeure dans l'organisation de l'État pour l'exercice de ses missions.

Nous travaillons également à l'évolution de la gouvernance. C'est le Grenelle, bien sûr, et plus directement sur le sujet de l'environnement industriel, c'est la table ronde sur les risques industriels voulue par M<sup>me</sup> Jouanno l'année dernière. C'est un exemple de cette nouvelle gouvernance où l'on assoit, autour d'une même table, l'ensemble des parties prenantes à égalité, pour essayer de construire ensemble les évolutions de notre système.

C'est ce qui nous conduit, par exemple, à accueillir aujourd'hui l'exposition sur les risques industriels préparée par France Nature Environnement, qui est, je pense, une illustration de cette volonté que nous avons de faire en sorte que chacun puisse s'exprimer sur ces questions de risque industriel dans le cadre d'un débat collectif sur les évolutions à apporter à notre système.

Ce que j'ai vraiment trouvé frappant en préparant cette journée historique, c'est de constater que nombre de débats tenus aujourd'hui sur la nature des évolutions que doit prendre la régulation par l'État des activités industrielles, finalement, sont des questions que nos prédécesseurs se sont déjà posées dans des temps plus ou moins lointains, certes dans des contextes différents et dans des termes un petit

peu différents. Nous vous proposons aujourd'hui, avec le comité d'Histoire et tous nos intervenants historiens que je remercie particulièrement, de faire ce voyage dans l'histoire de « 200 ans d'installations classées ». En milieu d'après-midi, M. Galland, sociologue, nous présentera un regard extérieur avec ce qui se passe au Royaume-Uni dans le domaine de l'environnement industriel. Nous reviendrons avec une table ronde en fin de journée sur notre présent et notre avenir avec, je l'espère, un œil et un esprit enrichis par l'ensemble des interventions de la journée.

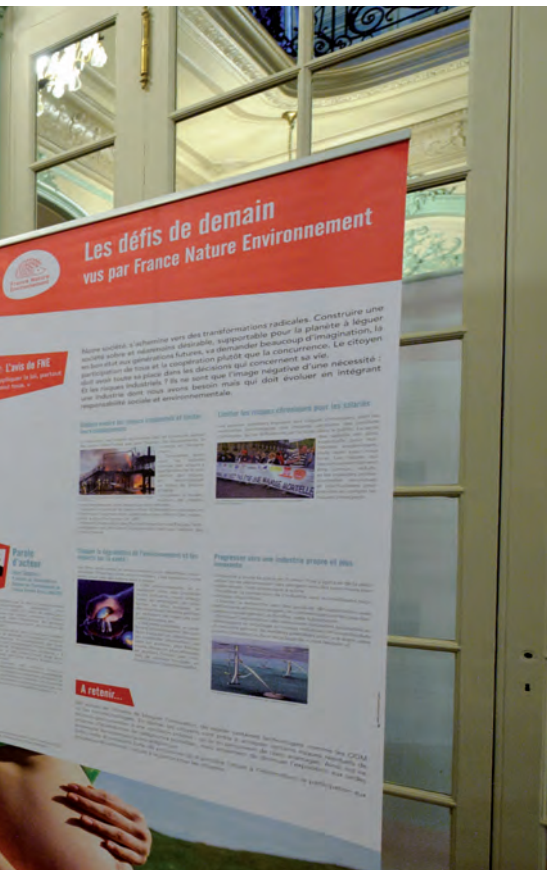
Je vous souhaite à toutes et à tous une excellente journée. Je passe donc la parole à M<sup>me</sup> Massard-Guilbaud en la remerciant également d'avoir bien voulu accepter d'assurer la coordination générale de cette journée. ♦

Exposition préparée par FNE - ©A. Bouissou/MEEDDM



# Geneviève Massard-Guilbaud

Historienne, directrice d'études  
à l'École des hautes études en sciences sociales



*Je voudrais, en guise d'introduction scientifique, faire quelques remarques rapides sur la nature de ce qui nous réunit ici.*

*Comme le rappelait Christian Leyrit, le titre de notre journée est un petit peu approximatif, puisque le 15 octobre 1810 n'est pas la date à laquelle fut créée une inspection de ce qui allait bientôt être appelé les établissements classés. Cette journée, intitulée « 200 ans d'inspection des établissements classés », aurait dû s'appeler « Droit des établissements classés », par exemple. En fait, cette inspection n'a vu le jour qu'un siècle plus tard, en 1917, même si quelques postes d'inspecteurs avaient été créés entre-temps, entre 1850 et 1917, par certains départements qui en ressentaient un besoin pressant. Cela s'est fait sur leurs propres deniers, bien sûr, en l'absence d'un corps spécifique d'inspection. Ce qui apparaît pour la première fois*

*en 1810, c'est une législation nationale, un décret-loi pour être précise, qui prétendait mettre un terme aux conflits, de plus en plus nombreux, qui survenaient entre des industries polluantes et leurs voisins. Il ne s'agit pas de tous les voisins, mais des voisins propriétaires (propriétaires fonciers, propriétaires immobiliers).*

*Ce décret-loi tentait de résoudre ces conflits en dotant les entreprises d'une autorisation administrative quasiment irrévocable une fois accordée. Cette législation n'était pas la première, loin de là, à se préoccuper des questions de pollution ou, pour utiliser la terminologie de l'époque, de nuisances industrielles. Thomas Le Roux, qui a écrit sur la période antérieure, a très bien montré que dans la France de l'Ancien Régime on s'occupait déjà très assidûment de ces questions, et que de très nombreuses réglementations*

existaient. Il est pourtant bien exact que cette législation de 1810 ouvrait une ère nouvelle dans la façon de concevoir la gestion de la pollution industrielle. De plus, il est certain qu'elle constitue un moment important dans l'histoire des phénomènes dont la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) a aujourd'hui la responsabilité. Il s'agit là d'un tournant majeur par rapport aux conceptions qui étaient en vigueur auparavant.

À ce titre, il est évidemment tout à fait légitime d'utiliser l'anniversaire de cette date comme une opportunité de connaissance du passé. Je me réjouis sincèrement d'avoir pu participer modestement à l'organisation de cette journée. C'est une vraie chance de pouvoir le faire à plusieurs voix, à savoir : historiens, sociologues, spécialistes de l'aménagement, fonctionnaires des administrations dont nous allons évoquer l'histoire, qui ont en charge la mise en œuvre, dans un contexte totalement différent, des politiques actuelles et futures de prévention des risques industriels, mais aussi les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), les établissements classés, avec les représentants des industries concernées par ces politiques et enfin, cet après-midi, avec, une représentante de France Nature Environnement, les citoyens et leurs associations, tout autant concernés par ces risques.

J'ai parlé de chance, et je m'en explique. Il est probable, en effet, que la vision des différents participants (scientifiques, fonctionnaires, témoins,

acteurs) ne coïncide pas exactement. Pour le ministère, commémorer ce bicentenaire, – c'est saisir l'opportunité d'une date importante dans l'histoire pour célébrer l'ancienneté de son action, de l'expérience de son administration, ou des ancêtres de celle-ci. Il est évidemment réconfortant d'appartenir à un corps doté d'une aussi ancienne compétence, même si ce corps a beaucoup évolué. Les célébrations, comme les symboles ou les traditions, servent à quelque chose – ce ne sont pas les spécialistes en sciences sociales ou humaines qui diront le contraire ! – notamment dans les domaines de l'identité professionnelle et des « corporations » – même si les corporations ont officiellement été abolies en 1791 !

Célébrons donc, mais faisons-le sans naïveté et en réfléchissant bien à ce que nous commémorons. Et l'historien aura tendance à souligner qu'au fond, il est un peu paradoxal pour un ministère de l'Écologie, de se réclamer du décret de 1810. Paradoxal parce que ce décret marquait incontestablement, non pas la naissance de la protection de l'environnement dans le domaine industriel, mais un recul dans ce domaine d'intervention de l'État, un recul au profit des seuls intérêts industriels. Alors, là où un ministère ressent d'abord un besoin de mémoire, l'historien – et ses collègues universitaires d'autres disciplines – apportent de l'histoire, c'est-à-dire une vision critique. Là où la mémoire célèbre, l'histoire rend compte et explique, l'histoire donne du sens. Et les historiens préfèrent le devoir d'histoire au devoir de mémoire, très à la mode,

*parce que l'histoire unit là où la mémoire divise.*

*Je ne sais pas ce que mes collègues chercheurs ont prévu de dire — cela relève de leur liberté de chercheur, mais il se pourrait que leurs propos ne soient pas conformes à ce qu'attendent, peut-être, ou à ce que souhaiteraient entendre, les praticiens ici présents. Le débat sera là, après les interventions, pour échanger et éclaircir les points de vue. La chance, je la vois dans la possibilité de cette confrontation respectueuse des visions du passé que les uns et les autres peuvent avoir. Non pas parce qu'il existerait plusieurs vérités qui seraient toutes équivalentes et juxtaposables — tout n'est pas équivalent à tout, même quand il s'agit du passé. On ne peut pas dire que les chambres à gaz n'ont pas existé, ce n'est pas possible. Pour prendre un exemple moins austère, on ne peut pas nier, même si on est anglais, que Napoléon a gagné la bataille d'Austerlitz. Il y a donc des vérités, même si certaines écoles historiques ou sociologiques essaient de prétendre le contraire. Mais rien n'est plus complexe à saisir que la vérité, surtout lorsque, du domaine des stricts faits, on passe à celui de l'interprétation, des intentions ou des effets. Les historiens, même s'ils peuvent souvent affirmer l'existence de tels faits, ne prétendent pas que le récit qu'ils font du passé soit la vérité. Ils tentent de s'approcher au plus près d'un passé qui nous reste, par essence, inaccessible. L'historien, comme tout scientifique, se doit donc d'être modeste et d'une rigueur extrême dans l'usage qu'il fait des traces du passé, qui constituent*

*le matériau à partir duquel il travaille. Ce qui est scientifique, ce n'est pas sa discipline, ce ne sont pas les résultats auxquels il parvient, mais les méthodes qu'il emploie. Je n'ai malheureusement pas le temps de développer ce point. L'historien comprend d'autant mieux le témoin ou l'acteur qu'il se retrouve bien souvent, lui aussi, en position de témoin ! Le témoin peut avoir l'impression que ses souvenirs, la mémoire qu'il a des faits, est incontestable — « puisqu'il y était » ! il serait forcément mieux placé que quiconque pour savoir. Pourtant, il se doit aussi de reconnaître que, bien souvent, de là où il était, il n'avait qu'une vue partielle. Cette vue peut être confrontée à d'autres vues, d'autres perspectives, et la vérité a, hélas, la manie de changer de forme selon le point d'où on l'observe. Je vous renvoie à la lecture du mythe de la caverne de Platon... Les témoignages sont donc une source importante pour l'écriture de l'histoire, mais seulement une source parmi d'autres. Éventuellement contradictoires, ils ne sont pas l'histoire. Vous me pardonnerez d'avoir tenté, non pas de résumer, mais du moins d'évoquer, brièvement, et en risquant la caricature, un problème qui a alimenté la réflexion des philosophes et des historiens depuis l'Antiquité, et que nous n'allons pas résoudre aujourd'hui. Mon ambition était seulement d'introduire les différentes communications et discussions, en rappelant que nous avons là une belle opportunité de confronter des points de vue, et que cette confrontation peut être utile à chacun d'entre nous. ❖*

Document Écomusée - Cliché Daniel Busseuil - Le Creusot 1847 (Trémaux)





©A. Bouissou/MEEDDM

## Le décret de 1810 et la libéralisation des « choses environnantes »

**Jean-Baptiste Fressoz,**

post doctorant, Harvard University

Le décret de 1810 sur les établissements classés ne représente pas la naissance d'une régulation environnementale. Au contraire, les historiens ont démontré et redémontré combien ce décret s'intégrait dans la volonté d'industrialiser la France en dépit des contestations environnementales et sanitaires contre les manufactures<sup>1</sup>. Le ministère de l'Environnement qui a choisi de célébrer le bicentenaire du décret commémore donc une défaite, celle d'une régulation environnementale préexistante, organisée par la police, beaucoup plus précautionneuse et soucieuse de santé et d'environnement. L'intérêt du regard historique sur ce décret est de réfléchir

aux multiples régulations environnementales en trompe l'œil qui, sous prétexte de régulation, légitiment le fait accompli industriel.

Par rapport à l'historiographie existante, cet article présente une conséquence méconnue du décret de 1810, à savoir la libéralisation de l'environnement. Ici le mot libéralisation, signifie précisément la possibilité donnée à l'industriel de compenser financièrement les dommages produits par son activité.

Après 1810, les bilans des entreprises polluantes comportent une nouvelle ligne comptable : « dommages, indemnités ou frais judiciaires », résumant ce que devient l'environnement de l'activité

<sup>1</sup> Après l'article précurseur de Jean-Pierre Baud, « Le voisin protecteur de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1, 1978, p. 16-33, Alain Corbin a fait également ce constat dans « L'opinion et la politique face aux nuisances industrielles dans la ville préhaussmanienne », *Histoire, économie et société*, 1, 1983, pp. 111-118. Voir aussi l'analyse détaillée du décret de 1810 par André Guillerme, Anne-Cécile Lefort, Girard Jigaudon, *Dangereux, insalubres et incommodes, paysages industriels en banlieue parisienne, XIXe-XXe siècle*, Paris, Champs-Vallon, 2004. Pour un bilan tout en finesse de la régulation administrative de la pollution au XIXe voir le livre important de Geneviève Massard-Guilbaud, *Histoire de la pollution industrielle en France, 1789-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010. Pour une étude magistrale du cas parisien : Thomas Le Roux, *Au fondement des pollutions industrielles, Paris, 1770-1830*, Paris Albin Michel, 2011. Pour une présentation plus détaillée des arguments de cet article : Jean-Baptiste Fressoz, « Circonvenir les circumfusa : la chimie, l'hygiénisme et la libéralisation des choses environnantes (1750-1850) », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, n°56-4, février 2010, pp. 39-76 et mon ouvrage : « L'apocalypse joyeuse, une histoire du risque technologique, à paraître en 2011 ».

industrielle au tournant des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles. De bien commun déterminant la santé et soumis à la police d'Ancien Régime, l'environnement devient objet de transactions financières compensant des dommages réclamés par les voisins des industriels.

## La police des circumfusa

L'industrialisation et la transformation radicale des environnements causée par son cortège de pollutions ne se sont pas déroulées comme si la nature ne comptait pas, mais, au contraire, dans un monde où régnaient des théories médicales néo-hippocratiques qui faisaient de l'environnement (les circumfusa ou « choses environnantes » de l'hygiène du XVIII<sup>e</sup>) le producteur de l'humain. Le problème historique n'est donc pas l'émergence « d'une conscience environnementale », mais bien plutôt l'inverse.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'environnement est avant tout une affaire de biopolitique : comme il exerce une influence déterminante sur la santé, les gouvernements pourraient agir, par son entremise, sur le nombre et sur la force de leurs sujets. Le traité de démographie et d'économie politique de Moheau et Montyon qui apprend au souverain à accroître la population (grâce à de bonnes lois sur le commerce, les impôts ou les héritages), se conclut par un programme à la fois environnemental et populationniste : le monarque doit gérer convenablement la nature de son royaume afin de

multiplier et fortifier sa population<sup>2</sup>. En 1776, la monarchie fonde la Société Royale de Médecine pour guider sa politique médico-environnementale<sup>3</sup>. A sa demande, les médecins rédigent des « topographies médicales » qui décrivent minutieusement les choses environnantes des lieux et leur influence sur la santé des habitants. Les savoirs multiples qui au XVIII<sup>e</sup> siècle s'intéressent à l'air, à sa salubrité et à ses constituants (chimie des airs, pneumatique, eudiométrie, météorologie et topographies médicales) s'inscrivent dans cette biopolitique des atmosphères<sup>4</sup>.

Le pouvoir des circumfusa est source d'inquiétude car des modifications environnementales en apparence bénignes pouvaient avoir des conséquences terribles. Selon l'abbé Richard, une épidémie aux Moluques Hollandaises aurait eu pour cause la destruction des girofliers dont les particules aromatiques corrigeaient l'air corrompu par les fumées d'un volcan<sup>5</sup>. Les vapeurs artisanales suscitent des inquiétudes semblables dans la bourgeoisie urbaine : au XVIII<sup>e</sup> siècle, les villes sont les lieux malsains par excellence, à l'instar des marécages, des prisons et des navires<sup>6</sup>. D'où le rôle joué par la police en matière sanitaire qui est alors beaucoup plus que l'institution contemporaine de maintien de l'ordre. Elle mérite pleinement son nom car les règlements qu'elle promulgue, la surveillance qu'elle exerce et les pénalités qu'elle impose façonnent l'urbain et les manières d'habiter la ville<sup>7</sup>. Son domaine d'action est immense : maintien de l'ordre, approvisionnement des villes, sécurité des transports et des

bâtiments, prévention des incendies, surveillance des marchés et vérification des produits alimentaires, propreté des rues etc. L'enjeu policier est écrasant : de la bonne gestion des environnements urbains dépendent la santé, le nombre et même la forme de la population. Le médecin rouennais Lepecq de la Clôture attribue la santé désastreuse des parisiens à l'incurie de la police qui « foment ou perpétue les maladies contagieuses » : « on a fait des habitants de Paris le peuple le plus faible et le plus malsain qu'il y ait sur la terre »<sup>8</sup>. Le commissaire parisien Delamare explique que l'objet de la police dépasse la bonne santé de l'homme pour s'étendre aussi à « l'intégrité et la parfaite conformation de ses membres »<sup>9</sup>.

Dans les villes d'Ancien Régime, la régulation environnementale était fondée sur

<sup>2</sup> Jean-Baptiste Moheau, Antoine Montyon, « Recherches et considérations sur la population de France », Paris, Moutard, 1778, vol. 2, p. 156.

<sup>3</sup> Jean Meyer, « L'enquête de l'Académie de médecine sur les épidémies 1774-1794 », *Annales ESC*, 21(4), juillet-août 1966, pp. 729-749.

<sup>4</sup> Simon Schaffer, « Measuring Virtue. Eudiometry, enlightenment and pneumatic medicine », A. Cunningham et R. French (éd.), « The medical enlightenment of the eighteenth century », Cambridge University Press, 1990, p. 281-318.

<sup>5</sup> Jérôme Richard, « Histoire naturelle de l'air et des météores », Paris, Saillant, 1770, t. 2, p. 412.

<sup>6</sup> Alain Corbin, « Le miasme et la jonquille », Paris, Aubier, 1982 ; Sabine Barles, « La ville délétère. Médecins et ingénieurs dans l'espace urbain », Paris, Champs Vallon, 1999.

<sup>7</sup> Robert Carvais, « L'ancien droit de l'urbanisme et ses composantes constructive et architecturale, socle d'un nouvel arts urbain au XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> », *Revue d'histoire des sciences humaines*, 2005, n°12, pp. 17-54.

<sup>8</sup> Louis Lepecq de la Clôture, « Collection d'observations sur les maladies et constitutions épidémiques », Rouen, Imprimerie privilégiée, 1778, p. 26.

<sup>9</sup> Delamare, « Traité de la Police », Paris, Jean-Pierre Cot, 1705, p. 533.

une logique de transfert de la nuisance : la police de l'époque n'hésitait pas à ordonner la destruction des ateliers incommodes pour les exiler hors des villes. Les boyaudiers, tripiers, mégis-siers, corroyeurs, fabricants de colle, amidonniers, brasseurs, tanneurs sont exclus des villes au fur et à mesure des plaintes et des rapports de forces entre corporations, police et citoyens. La régulation policière s'effectuait également par la surveillance continue de l'activité productive et de ses effets sur l'espace urbain. A Paris, quarante-huit commissaires répartis dans vingt quartiers quadrillent l'espace urbain. Leurs comptes rendus montrent qu'une grande partie de leur travail concernait la propreté et le respect des règlements urbains. La présence des artisans au cœur de la ville, leurs ateliers, leurs fumées et vapeurs, leurs foyers trop intenses et leurs écoulements sont soumis à cette police des micro risques urbains<sup>10</sup>.

## La politique économique du décret de 1810

En 1810, le but fondamental du décret est de protéger le capital industriel contre les récriminations des voisins. L'ancien ministre de l'Intérieur Jean-Antoine Chaptal, un des inspirateurs du décret, un des plus grands industriels chimistes, un des plus grands pollueurs aussi, souhaitait avant tout stabiliser l'acte d'entreprendre en dégageant l'industriel des incertitudes produites par la police.

Dans un rapport de 1804 sur les manufactures insalubres, Chaptal et Guyton de Morveau, un autre chimiste, sont parfaitement explicites : « tant que le sort des fabriques ne sera pas assuré... tant qu'un simple magistrat de police tiendra dans ses mains la fortune ou la ruine du manufacturier, comment concevoir qu'il puisse porter l'imprudence jusqu'à se livrer à des entreprises de cette nature<sup>11</sup> ». Les exigences du capital ne tolèrent plus les incertitudes de la police. Le décret de 1810 est déterminé par la nécessité de protéger le capitalisme industriel et l'industrie chimique en particulier.

La suspension par la Révolution des formes traditionnelles de régulation (suppression des corporations et des parlements) et le développement massif de la chimie industrielle furent les deux causes principales de l'émergence d'un nouveau régime de régulation environnementale. Entre 1790 et 1810, du fait des guerres révolutionnaires et du blocus continental, l'industrie chimique française a radicalement changé d'échelle. Alors que l'on ne comptait qu'une douzaine de manufactures d'acide sulfurique en 1789, plus de quarante usines s'établissent pendant la Révolution et l'Empire dans toutes les grandes villes de France (Paris, Lyon, Rouen, Marseille, Montpellier, Nantes, Mulhouse, Nancy, Strasbourg, Amiens...) sans se soucier de leur localisation à l'intérieur de la cité. Elles mobilisent un capital considérable : une chambre de plomb (nécessaire pour produire de l'acide sulfurique) nécessite cinq tonnes de métal et revient à 30,000 francs environ. L'usine chimique de Chaptal installée dans le plan d'Aren,

près de Marseille dispose d'un capital de 1,200,000 francs. Pour les préfets, il est impensable d'ordonner le déplacement de tels dispositifs.

La pollution aussi change d'échelle : les nouvelles usines de soude artificielle (plusieurs dizaines sont créées en 1809 à Paris, à Rouen et surtout à Marseille) produisent des nuisances sans précédent. La production de deux tonnes de soude selon le nouveau procédé Leblanc dégageait une tonne de vapeur d'acide chlorhydrique qui corrodait tout aux alentours. Les voisins de ces usines (des citoyens, des maires, des notables ruraux et des paysans) envoient d'innombrables pétitions aux préfets. C'est dans ce contexte de troubles que le décret de 1810 est élaboré. Le ministre de l'Intérieur Montalivet commande tout d'abord un rapport à l'Institut de France. L'urgence est manifeste : le rapport est demandé le 2 octobre 1809, le 23 le ministre s'impatiente déjà et le 30 le rapport est rendu. Le ministre a déjà une idée précise de la régulation qu'il veut établir, une régulation à la fois administrative et libérale fondée sur l'autorisation préfectorale et le recours à la justice civile. En avril 1810 il recommande au préfet de l'Hérault d'autoriser une manufacture de soude et de renvoyer « devant les tribunaux les plaintes auxquelles l'établissement donnerait lieu<sup>12</sup> ». C'est, explique-t-il, la substance du projet de décret en cours

<sup>10</sup> Thomas Le Roux, *op. cit.* et Jérôme Fromageau, « La police de la pollution à Paris de 1666 à 1789 », thèse, Paris 2, 1989.

<sup>11</sup> Chaptal et Guyton de Morveau, « rapport sur les fabriques dont le voisinage peut être nuisible à la santé », *Procès-verbaux de l'académie des sciences*, 17 décembre 1804.

d'examen au Conseil d'Etat. Le préfet des Bouches-du Rhône reçoit les mêmes instructions<sup>13</sup>.

Le décret, publié le 15 octobre 1810, un an après la crise de la soude artificielle, confirme ces dispositions. L'administration est chargée d'autoriser les usines, et les tribunaux d'arbitrer les dommages. Les procédures d'autorisation en constituent l'essentiel car ce sont elles qui garantissent l'existence des établissements industriels, quelles que soient les plaintes ultérieures des voisins. Les établissements de première classe, (les plus nocifs comme les soudières), doivent être éloignés des habitations. Ils sont autorisés par le ministre par un décret rendu en Conseil d'État, après une enquête de *commodo-incommodo* dans toutes les communes situées à moins de cinq kilomètres. Les établissements de seconde classe peuvent rester près des habitations et sont autorisés par le préfet après enquête de *commodo*. Ceux de troisième classe doivent être autorisés par les sous-préfets qui prennent simplement l'avis des maires.

## La compensation des dommages environnementaux

Les historiens ont déjà analysé avec beaucoup de précision la régulation administrative de la pollution industrielle au XIX<sup>e</sup> siècle. Cette régulation administrative avait un pendant judiciaire. Administration et justice civile constituent les deux faces d'un même

régime libéral de régulation des choses environnantes : l'administration en autorisant les établissements classés suivant la procédure définie par le décret de 1810 garantit leur pérennité en dépit des contestations des voisins. Ces derniers ne pouvant espérer la suppression de l'usine, n'ont plus qu'à se tourner vers les cours civiles pour obtenir des indemnités.

La compensation financière des dommages environnementaux est un phénomène absolument général. La jurisprudence montre qu'elle concerne tous les types d'activités à travers toute la France pendant tout le siècle<sup>14</sup>.

Donnons quelques exemples. À Fos-sur-Mer, Chaptal, qui a installé une usine de soude s'engage par contrats notariés à verser pendant dix ans des rentes aux cultivateurs voisins. A Montpellier le préfet constate avec satisfaction que l'exploitation d'une manufacture chimique « continue paisiblement » grâce aux indemnités que verse l'entrepreneur. On retrouve à Paris les mêmes arrangements : en 1809, le Conseil de salubrité note que Barrera et Darcet deux entrepreneurs en soude établis à Nanterre, « se sont toujours prêtés à indemniser les cultivateurs dont les récoltes sont endommagées ». Dans les années 1820, Chaptal rémunère les voisins de son usine parisienne des Ternes ; Lebel, un autre entrepreneur en chimie fait de même. Dans les années 1850, à Marseille, plutôt que de rendre étanches ses cuves de goudron, la compagnie Provençale du Gaz d'Éclairage préfère régler des indemnités pour la pollution des puits. L'immense manufacture de soude établie à Salindres par Henri Merle et reprise par Péchiney,

verse des indemnités aux agriculteurs dans un rayon de trois kilomètres. C'est à partir de 1871 seulement, lorsque les entrepreneurs refusent de régler les indemnités, que les riverains intentent des dizaines de procès et que le gouvernement est contraint de dépêcher ses experts hygiénistes. On pourrait multiplier indéfiniment les exemples<sup>15</sup>. L'administration et ses experts intervenaient de manière à la fois timide et ponctuelle en tentant de limiter les dommages et de contenir les disputes. Mais ce qui permettait au fond d'éviter que les conflits dégénèrent, ce furent les indemnités, le plus souvent des arrangements de gré à gré ou bien des indemnités arbitrées par les cours civiles.

Le progrès technique était la variable d'ajustement de ce système libéral. La justice civile, en faisant payer le prix de la pollution, était censée produire les incitations financières conduisant l'entrepreneur à réduire la pollution. C'est le cas des soudières de la région marseillaise dans les années 1820. Alors que la population se soulève contre elles et que les conseils municipaux et généraux se prononcent pour leur fermeture, le gouvernement les maintient envers et contre tous. En conséquence,

<sup>12</sup> AD Hérault, 5 M 1014, Montalivet à Nogaret, avril 1810.

<sup>13</sup> *Idem*, 3 mai 1810.

<sup>14</sup> Répertoire général alphabétique du droit français, 1900, Paris, Sirey, vol. 20, pp. 801-807.

<sup>15</sup> Rapport de messieurs Vauquelin, Roard de Clichy, et Poyen, 1822 ; AD Haut Rhin 5M 99 ; ADBDR, 410 U 74.

les habitants recourent massivement aux tribunaux civils : en 1823, l'accumulation des procédures menace la viabilité financière des usines. Les soudiers se plaignent auprès du gouvernement : les tribunaux, par les indemnités extravagantes adjugées remettent en cause la séparation des pouvoirs puisque leurs décisions invalident l'autorisation administrative accordée aux usines. La réponse du Bureau consultatif des Arts et Manufactures, rattaché au ministère de l'intérieur, est cruciale : il faut laisser la justice suivre son cours car « le fabricant condamné à des indemnités très fortes sera bientôt en perte et sera forcé de chercher des moyens pour condenser les vapeurs... Tout de cette manière se trouve respecté et d'accord avec les lois existantes ». La même logique libérale prévalait pour les maladies professionnelles : la salubrité devait être rentable pour l'entrepreneur car selon la vieille théorie smithienne du salaire compensateur, les ouvriers qui encourent des risques réclament des salaires plus élevés.

## La dépénalisation de l'environnement

Alors que sous l'Ancien Régime la régulation environnementale est fondée sur la distribution d'amendes par la police, ainsi la pollution parce qu'elle porte atteinte au bien commun que représente la salubrité du lieu, appartient au domaine du punissable, néanmoins grâce au décret du 15 octobre 1810, la grande industrie polluante s'extrait du pénal.

Le décret d'octobre 1810 prend tout son sens historique quand on le rapproche d'un texte qui lui est immédiatement antérieur : le code pénal entré en vigueur en février de la même année. L'article 471 de ce code reprend la pénalité environnementale de la police d'Ancien Régime. Il concerne des délits très variés : manque d'entretien des bâtiments ou des fours, embarras de la voie publique, divagation des bestiaux, grappillage. Dans une formulation typique de la police d'Ancien Régime l'article inclut dans les contraventions à la police « ceux qui auront jeté ou exposé au devant de leurs édifices des choses de nature à nuire par leur chute ou par des exhalaisons insalubres ». Cette disposition du code aurait tout à fait pu s'appliquer à l'industrie chimique en plein essor et en pleine contestation au moment précis de la publication du code pénal. Mais elle est justement contournée par l'article 11 qui spécifie que les dommages causés par les manufactures seront arbitrés par les tribunaux civils. Dans l'opération de recodage de l'illicite des années 1800-1810, les industriels se sont donc créés un droit dérogatoire.

La dépénalisation des choses environnantes consacrée par le décret de 1810 n'avait rien d'évident. Les voisins des usines chimiques qui voient leurs champs dévastés par les vapeurs acides s'en offusquent : « on punit comme dévastateur de biens ruraux, un malheureux dont la dévastation consiste en quelques raisins et [l'industriel] par ce qu'il dévaste, étouffe et suffoque en grand le ferait impunément ? »<sup>16</sup> Le fait de devoir soumettre la pollution industrielle aux tribunaux civils et non à

la justice pénale soulève des problèmes fondamentaux : « lorsqu'il s'agit d'un dommage involontaire, la raison et les lois ne défèrent qu'un dédommagement pécuniaire à celui qui l'a éprouvé ; mais lorsque ce dommage est renouvelé à chaque instant, du jour et de la nuit, lorsque celui qui le cause est dans l'intention de continuer, je dis que la chose dégénère en délit »<sup>17</sup>.

## Le basculement des étiologies de l'environnemental vers le social

Restait à contourner la médecine environnementale néo-hippocratique. Les plaintes contre les manufactures rappellent aux autorités leur rôle dans la bonne gestion des atmosphères urbaines. A Marseille, le grand médecin François-Emmanuel Fodéré récuse le décret de 1810 : « Dans quel code de la nation la plus barbare est-il écrit que le droit le plus naturel, la jouissance d'un air pur, peut être enlevé ? ». C'est sur ce point que les théories hygiénistes et l'hygiène sociale en particulier jouèrent un rôle crucial.

<sup>16</sup> Archives municipales de Marseille, 23 F 1, « Mémoire pour Pierre-Joachim Duroure », 1816, p. 8.

<sup>17</sup> Idem, p. 15.

Pour en revenir au décret de 1810, celui-ci établit trois catégories d'ateliers : dangereux (lorsqu'il y a un risque d'incendie ou d'explosion), insalubres (quand la santé est en jeu), et incommode (lorsque l'affaire ne relève que du confort olfactif des voisins). La notion d'incommodité qualifie la situation qui précède (et nie) l'insalubrité. La définition de la zone liminaire entre incommodité et insalubrité est capitale car elle permet de rendre inoffensives les plaintes des voisins : si n'importe qui peut dire ce qui l'incommode, exprimer un sentiment de gêne, seule l'administration et ses experts hygiénistes ont la capacité de définir l'insalubre. L'incommodité se rapporte au plaignant, l'insalubrité est une propriété objective des espaces étudiés par la science hygiénique.

On comprend alors pourquoi les premiers articles des Annales d'hygiène et de médecine légale (la revue du Conseil de salubrité de Paris chargé d'autoriser les manufactures) visent à réfuter les craintes sanitaires de la bourgeoisie urbaine. Le but est de montrer que si des usines sont incommodes, elles ne sont pas pour autant insalubres. La solution : déconnecter lieux et santé en comparant les risques entre quartiers ou professions. Les premiers articles de la revue portant sur l'hygiène professionnelle peuvent surprendre : plutôt que de s'intéresser aux manufactures insalubres, ils étudient la bonne santé des ouvriers ! L'objectif visé est de démontrer aux citadins l'innocuité des fabriques. Alexandre Parent Duchâtelet et Jean Darcet expliquent ainsi qu'il faut étudier « avec le même soin les professions dont l'influence est nulle et même

donner à ces dernières une attention toute particulière... [car] nous sommes obligés d'accumuler plus de faits pour démontrer l'innocuité d'une fabrique que pour prouver ses inconvénients... c'est par ce moyen que nous rendrons les plus grands services à beaucoup de fabricants qui exercent leur industrie dans l'intérieur de Paris »<sup>18</sup>.

Ou encore, en étudiant les taux de mortalité, Parent-Duchâtelet, membre du Conseil de salubrité, démontre que les environnements puants de Montfaucon ou de la Bièvre ne sont pas particulièrement dangereux. Selon Louis-François Benoiston de Châteauneuf, les poussières des ateliers n'augmentent pas le risque de phthisie pulmonaire car parmi les plâtriers entrés dans les hôpitaux parisiens, 2,5% meurent de la phthisie (4,7% pour les écrivains)<sup>19</sup>.

La description des lieux dans la tradition des topographies médicales néo-hippocratiques cède la place à la description statistique de la santé des populations qui les habitent. L'hygiène sociale qui fait des conditions sociales une cause (non pas la seule, mais la plus importante) des différences de mortalité naît dans ce milieu hygiéniste et industrialiste. Le fameux article de Villermé de 1830 qui corrèle la mortalité des quartiers de Paris non pas à l'environnement (étroitesse des rues, proximité de la Seine, présence d'ateliers etc.) mais aux revenus des habitants s'inscrit directement dans le programme du Conseil de salubrité de Paris de désimputation, par la statistique de l'environnement comme cause pathologique<sup>20</sup>.

Le passage de la topographie médicale

à l'enquête hygiénique c'est-à-dire le basculement des étiologies de l'environnement vers le social permettait de lier industrie et progrès sanitaire. Contre les bourgeoisies urbaines offusquées par les nuisances de l'industrialisation, les hygiénistes avaient administré les preuves répétées que l'usine, malgré ses incommodités, non seulement n'était pas insalubre mais qu'elle ferait advenir une société prospère et donc une population en meilleure santé. Bien sûr, le déplacement des étiologies de l'environnement au social ne fut ni immédiat ni monolithique. Les voisins continuèrent d'invoquer les maladies produites par les usines durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle. Dans les conseils de salubrité de province, des médecins s'élevaient parfois contre les théories de leurs collègues parisiens. Mais l'essentiel est ailleurs : l'administration qui a le dernier mot en matière d'autorisation des établissements classés, disposait dorénavant de théories médicales et de preuves multiples permettant de passer outre l'invocation des

<sup>18</sup> Parent Duchâtelet et Darcet, « mémoire sur les véritables influences que le tabac peut avoir sur la santé des ouvriers », *Annales d'hygiène publique et de médecine légale*, 1829, t.1.

<sup>19</sup> Louis-François Benoiston de Châteauneuf, « Influence des professions sur le développement de la phthisie », *AHPML*, 1831, t.6. Parent-Duchâtelet, « recherches pour déterminer à quel point les émanations putrides peuvent contribuer à l'altération des substances alimentaires », *AHPML*, 1831, t.5, pp. 5-50 ; « Recherches et considérations sur la rivière de la Bièvre », *Hygiène publique*, Paris, Baillière, 1836, p. 129 ; « De l'influence que peuvent avoir sur la santé les émanations provenant de la fonte et des préparations diverses que l'on fait subir au bitume asphaltique, rapport fait au tribunal du département de la Seine », *AHPML*, 1835, t. 14, p. 77.

<sup>20</sup> Villermé, « De la mortalité dans les divers quartiers de la ville de Paris », *AHPML*, 1830, t.3.

choses environnantes. Lorsqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, un dictionnaire définit «fabrique» par « voisinage dangereux », il s'agit du Dictionnaire des idées reçues de Flaubert : grâce à l'hygiénisme, le libéralisme avait conquis les choses environnantes.

Connaître la nature financière de la régulation environnementale inaugurée par le décret de 1810 est fondamental car elle interroge le mode actuel dominant d'appréhension des problèmes environnementaux, c'est-à-dire un mode d'appréhension structuré par l'idée que la nature a un prix, ou qu'il faut lui en donner un pour aboutir à un point économique idéal de pollution, c'est-à-dire à une juste allocation des ressources entre la recherche de l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Ces idées formulées par l'économie néoclassique des années 1920 (Arthur Cecil Pigou) correspondent en fait à une pratique ancienne et générale dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle, à savoir la compensation des dommages environnementaux.

Or il est manifeste que ce mode de régulation des environnements n'a pas empêché les pollutions, et qu'il a, au contraire, historiquement accompagné et justifié la dégradation des environnements. En fait, cette régulation possède une logique intrinsèque dont les conséquences étaient repérables dès les années 1820. Le principe de compensation des dommages combiné à l'impératif de rentabilité économique produisait trois résultats : l'emploi pour les tâches les plus dangereuses, des populations les plus faibles, dont les maux pouvaient rester invisibles ; la concentration de

la production et de la pollution dans quelques localités ; enfin le choix, pour ces localités, des territoires pauvres, dépourvus des ressources sociales et politiques augmentant la valeur de la compensation environnementale. On ne peut que constater la permanence contemporaine de cette logique et même, sans doute, son accentuation rendue possible par la globalisation économique. ★



©A. Bouissou/MEEDDM

## La première jurisprudence du décret de 1810, une régulation de nature industrialiste (1810-1830)<sup>1</sup>

**Thomas Le Roux,**  
chargé de recherche  
au CNRS (CRH, UMR 8558)

En accord avec Geneviève Massard-Guilbaud et Jean-Baptiste Fressoz, il faut qualifier d'industrialiste l'esprit du décret de 1810<sup>2</sup>. L'une des avancées de l'historiographie la plus récente est de reconsidérer ce décret dans une perspective de long terme incluant le XVIII<sup>e</sup> siècle : ce n'est pas l'environnement que l'on a voulu protéger, mais bien l'industrie. Cet article s'attache à comprendre en quoi les premières années de l'application du décret allaient invalider (ou, au contraire, valider) cet esprit industrialiste.

En effet, ce décret, avec quatorze articles très courts, ne dit pas tout. Dans les pre-

mières décennies d'application, l'administration fut chargée de mettre en place cet extraordinaire espace des possibles. Rien n'était écrit sur les distances, ni sur les délais administratifs ni sur la surveillance, ni sur les contraventions, ni, enfin, sur les formes d'expertise. Seule existait une nomenclature provisoire. Tout était encore à inventer. Par ailleurs, quelques années après, avec le régime de la Restauration, de 1815 à 1830, on pouvait attendre une certaine forme de réaction face à l'industrialisation capitaliste du régime napoléonien, comme on a pu le constater en Autriche par exemple. Enfin, rien n'était acquis sur les rapports de force qui se mettaient

en place aux niveaux locaux et national entre les différents acteurs en charge de cette régulation. Le décret ne mentionne pas non plus la modalité des formes d'expertise, notamment du rôle des Conseils de salubrité, puis des Conseils d'hygiène publique, lesquels eurent un rôle très important.

<sup>1</sup> Cet article repose pour l'essentiel sur le chapitre 9 de Thomas Le Roux, « Le laboratoire des pollutions industrielles, Paris, 1770-1830 », Paris, Albin Michel, 2011.

<sup>2</sup> Geneviève Massard-Guilbaud, « Histoire de la pollution industrielle, France 1789-1914 », Paris, Editions de l'EHESS, 2010. Jean-Baptiste Fressoz, « La fin du monde par la science, « Innovations, risques et régulations de l'inoculation à la machine à vapeur, 1750-1850 », thèse, EHESS, 2009.

Cette démonstration repose sur une jurisprudence essentiellement parisienne, parce que dès 1802, un Conseil de salubrité, chargé de la régulation des établissements industriels, est créé à Paris. Jusqu'en 1817, il est le seul en France. Son travail constitue un modèle qui influence celui des autres Conseils de salubrité créés dans d'autres villes entre 1817 et 1832. Son action aboutit à une interprétation singulière et influente de ce décret. Bien entendu, cette jurisprudence parisienne est sanctionnée au niveau national par le Conseil d'État, soit en juridiction discrétionnaire (pour les établissements de première classe), soit en juridiction contentieuse (pour les établissements de seconde et de troisième classe).

Une des premières jurisprudences de ce décret fixe le rôle du Conseil de salubrité de Paris créé huit ans avant le décret. Son rôle dans l'application de la loi est reconnu dès le 5 novembre 1810, avec un arrêté du Préfet de police qui rend obligatoire son expertise préalable pour tout établissement de 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> classe, dans le département de la Seine. Ce Conseil de salubrité, créé par Chaptal alors qu'il était ministre de l'Intérieur, se révèle une instance prééminente, essentielle à l'interprétation de la loi et à son fonctionnement.

Ses principaux membres sont des personnalités reconnues, des académiciens, pour la plupart. Il est remarquable de constater que la plupart d'entre eux sont issus du corps des pharmaciens ou des chimistes. On y trouve Parmentier, Cadet de Gassicourt, Deyeux, Darcet, Marc. Ensuite, dans les années 1820,

Labarraque et Pelletier, de grands chimistes, sont à l'origine de grandes avancées scientifiques en France. Par ailleurs, ils sont bien sûr également liés à l'industrie, notamment à l'industrie de la soude. Jean-Baptiste Fressoz a parlé de cette industrie, qui pollue par des rejets d'acide chlorhydrique (rejet d'une partie d'acide chlorhydrique pour quatre parties de soude produites). Parmentier et Deyeux, par exemple, fondateurs de

triels parisiens à produire de la soude artificielle dans Paris intra-muros, tel que nous le connaissons aujourd'hui. En dehors de la soude, ils sont également presque tous fabricants de produits chimiques, ou bien ils ont participé au développement de l'industrie du gaz, à partir de 1817.

Par essence, par sa composition, le Conseil de salubrité est déjà juge et par-



Jean-Antoine Chaptal

ce Conseil de salubrité, ont été les premiers à réfléchir avec Nicolas Leblanc – l'inventeur du procédé portant son nom et permettant la production de la soude artificielle – à cette industrie. Ensuite, Darcet et Marc sont les premiers indus-

trie. Ce trait se renforce si l'on examine les relations que ses membres entretiennent avec les principaux pollueurs parisiens entre 1810 et 1830, c'est-à-dire ceux-là mêmes qui préoccupent le plus l'administration et les riverains. Ces

plus grands pollueurs parisiens sont aussi quatre grands scientifiques : les pharmaciens Derosne et Vauquelin, les chimistes Chaptal et Payen. Tous sont à la tête de grandes entreprises installées dans Paris intra-muros.

Derosne possède, au départ, une raffinerie de sucre et une grande usine de déshydratation de sang. Il récupère tout le sang des abattoirs de Paris pour le déshydrater, ce qui provoque des odeurs pestilentielles. Ce sang déshydraté est envoyé ensuite dans les colonies pour permettre de clarifier le jus de mélasse utilisé pour produire du sucre. Vauquelin détient une usine près de l'église Saint-Germain-des-Prés, qu'il a créée avec le grand médecin chimiste Fourcroy. Chaptal dirige, quant à lui, une grande usine d'acide sulfurique aux Ternes, dans le futur XVII<sup>e</sup> arrondissement. Payen, enfin, a fondé une grande usine de sel ammoniac et produits dérivés dans la plaine de Grenelle.

Leur proximité avec les membres du Conseil de salubrité est extrêmement forte. Derosne possède des liens familiaux avec Cadet de Gassicourt. Le procédé de fabrication du sucre de betterave inventé par Deyeux, promu par Napoléon en 1811-1812, a été mis en place par Derosne, Delessert et d'autres dans Paris. Vauquelin a été formé par Deyeux et a été le professeur de Darcet ; Chaptal, le véritable initiateur du Conseil en 1802, est après 1810 co-directeur avec Darcet de l'usine d'acide sulfurique et de soude des Ternes ; il est en outre associé avec Bérard, vice-président du Conseil de salubrité entre 1817 et 1830, dans une

des usines de gaz de Paris et il participe, avec Girard (lui aussi membre du Conseil de salubrité) à la construction de cette usine. Quant à Payen, il profite des travaux de Labarraque (également membre du Conseil) sur les chlorures pour mettre en place une deuxième usine à Grenelle, dont Labarraque devient l'un des associés).

Le travail au quotidien du Conseil de salubrité est essentiel, mais il n'est pas formalisé par le décret : il n'est qu'un maillon d'une chaîne procédurale assez longue et préalable aux autorisations ou aux non autorisations par l'administration, et qui comporte cinq étapes :

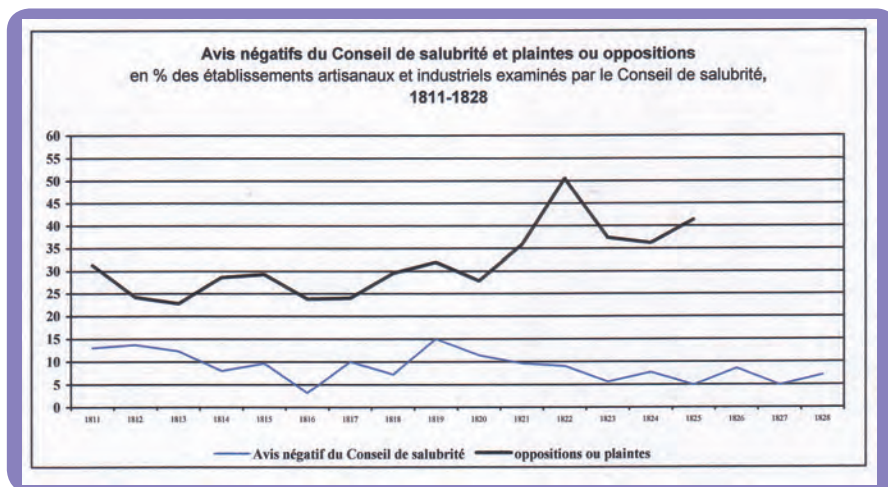
- ★ une enquête de commodo et incommodo, menée par le commissaire de police,
- ★ un avis de ce même commissaire de police ou du maire dans les communes limitrophes,
- ★ un avis et un rapport de l'architecte,
- ★ un avis soit du sous-préfet, soit du maire,
- ★ enfin, un avis du Conseil de Préfecture, s'il y a eu des oppositions en cours de procédure.

A l'issue de cette procédure relativement longue vient le Conseil de salubrité qui, dans sa démarche, ne procède pas simplement à une expertise d'ordre sanitaire ou technique, mais valide (ou, au contraire, invalide) également la procédure en cours. En quelque sorte, il fait le rapport de synthèse au Préfet de police, dans lequel il se fait l'exégète de la loi. Ainsi, dans son travail, il a des relations critiques envers chacun des intervenants. Dans les 3 000 rapports qu'il réalise durant cette période, il est en proximité directe et constante avec

le monde industriel. Il est, en revanche, assez souvent opposé aux commissaires de police, qui ont tendance à soutenir les habitants du quartier dans leurs plaintes. Par rapport aux pouvoirs publics (et notamment au Conseil d'État), il est à la pointe de la politique industrialiste, car il est sans cesse dans le dénigrement des plaintes des voisins, les qualifiant de ridicules, de chimériques ou de fantasmatiques.

L'enquête de commodo et incommodo prévue initialement par le décret ne concerne que les établissements de 2<sup>e</sup> classe, c'est-à-dire les établissements qui ne sont pas les plus dangereux. Pour les établissements de 1<sup>ère</sup> classe, seul un affichage était prévu. En fait, dans la jurisprudence (notamment sous l'impulsion du Préfet de police), les établissements de 3<sup>e</sup> classe sont systématiquement assujettis à cette obligation de commodo et incommodo à partir de la fin des années 1810. Par ailleurs, en 1813, un arrêt du Conseil d'État ordonne que le commodo et incommodo soit aussi consacré aux établissements de 1<sup>e</sup> classe.

Progressivement, un fossé de plus en plus large s'instaure entre les appréhensions des voisins et les avis du Conseil de salubrité - c'est la courbe basse (*voir le graphique p.22*). Ses avis négatifs pour l'établissement d'un certain nombre de fabriques, entre 10 et 15 % en début de période (1811), se réduisent progressivement au cours de la période, jusque dans les années 1820-1830, pour arriver à 5 %. A l'inverse, les riverains se plaignent ou s'opposent de plus en plus à ces installations : on passe d'un



taux d'opposition de 30 % à un taux de 40-45 %. Le hiatus entre le Conseil de salubrité de Paris et les Parisiens s'accroît au fil des années. Durant cette phase d'industrialisation, il n'est en effet jamais très agréable de vivre à côté d'une usine qui dégage de mauvaises odeurs, qui représente un risque d'incendie pour sa maison ou qui empêche de dormir à cause du bruit qu'elle génère.

Ce rôle du Conseil de salubrité fait conjoncture, dans le court terme des premières années d'application du décret. Au niveau national, il fait structure, parce que le Conseil de salubrité est une instance influente. Ses membres sont au cœur du comité de rédaction des Annales d'Hygiène Publique et de Médecine Légale, une revue créée en 1829 et très influente, y compris à l'échelle européenne durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle. Ils sont tous membres de l'Académie et accaparent les places au Conseil supérieur de Santé. Ils modèlent enfin les autres Conseils de salubrité

de province. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle (avec des nuances, évidemment, suivant les périodes et les lieux), cet esprit industrialiste perdure.

Qu'en est-il des autres instances, et notamment des instances décisionnaires ? Elles ont un rôle modérateur indéniable par rapport à l'industrialisme du Conseil de salubrité. En juridiction discrétionnaire – c'est-à-dire, une juridiction dans laquelle le Conseil d'État ou les préfetures donnent leurs autorisations – le Conseil d'État est beaucoup moins enclin à accorder des permissions que le Conseil de salubrité ne le voudrait. Entre 1815 et 1829, sur 144 cas d'établissements de 1<sup>re</sup> classe à Paris, le Conseil de salubrité donne 130 avis favorables (il est à noter que nous sommes en présence d'établissements de 1<sup>re</sup> classe, censés être situés en dehors de la ville). Or, sur ces 130 avis favorables, le Conseil d'État en rejette 21, ce qui représente près de 20 %. Il joue donc un rôle modérateur indéniable. Une remarque similaire peut

être établie pour les établissements de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> classe, au niveau de la Préfecture.

La juridiction contentieuse – saisie après des contestations des décisions par des tiers, c'est-à-dire soit par l'industriel, soit par les riverains – concerne seulement les établissements de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> classe, au niveau administratif. Elle est jugée en Conseil de préfecture ou en Conseil d'État, ce dernier étant évidemment l'instance de dernier recours.

Ce qu'il y a d'intéressant, ici, c'est que la 1<sup>re</sup> classe ne peut pas faire l'objet d'un contentieux administratif. Puisque l'autorisation est alors donnée par le Conseil d'État, c'est un acte d'administration publique qu'on ne peut pas contester d'un point de vue administratif. Quelle procédure alors à appliquer si l'on veut supprimer un établissement de 1<sup>re</sup> classe particulièrement dangereux ? On se reporte à l'article 12 du décret, lequel spécifie qu'« en cas de graves inconvénients pour la salubrité publique, les cultures ou l'intérêt général, les fabriques et ateliers de 1<sup>re</sup> classe qui les causent pourront être supprimés, en vertu d'un décret rendu en notre Conseil d'État ». Il ne s'agit pas d'un contentieux, mais de la mise en place d'une autre enquête, instruite par le Conseil d'État, mais de façon assez floue et qui consiste en une concertation élargie (avec consultation de la police et des préfets, et défense des manufacturiers), mais dont la procédure n'est pas réglée par le décret.

En fait, il est très difficile de supprimer un établissement de 1<sup>re</sup> classe, même si celui-ci est particulièrement nocif. Le

Préfet de police de Paris y a songé à deux reprises dans les années 1810, mais s'est finalement résigné. Le premier établissement de 1<sup>re</sup> classe en France à avoir été supprimé est l'usine de déshydratation du sang Derosne, et son interdiction n'est intervenue qu'en 1834. Il n'y a pas eu beaucoup d'autres cas au XIX<sup>e</sup> siècle. Lorsqu'un établissement de 1<sup>re</sup> classe a été autorisé, il est quasiment protégé ad vitam æternam.

Face à ce décret, l'initiative industrielle fait jurisprudence, elle aussi. Elle entre dans les brèches du décret, entre tout ce qui n'y est pas dit, voire même tout ce qui y est dit. Par exemple, le principe d'antériorité est affirmé. Un établissement existant en 1810 est forcément autorisé en vertu de la non-rétroactivité des lois et il ne peut y avoir aucun recours contre lui. D'un seul coup, tous les établissements créés librement pendant la période révolutionnaire et napoléonienne ont donc été légitimés, tant dans leur localisation que dans leurs fabrications : cette forme de régularisation est inédite dans l'histoire industrielle, en tout cas dans celle de la régulation industrielle ; or celle-ci a été massive. L'antériorité concerne également les usines installées en dehors de la ville, mais rattrapées par l'extension de l'urbanisation. La jurisprudence indique que le droit est détenu par le premier arrivé.

Par ailleurs, si une usine interrompt sa production pendant six mois, elle est censée redemander l'autorisation de reprendre son activité, ce qui implique une reprise depuis le début de toute la procédure : *commodo et incommodo*,

enquête de la police, etc. Cette jurisprudence des six mois est réaffirmée par le décret, mais dans la pratique, elle n'est quasiment pas appliquée.

D'une manière plus générale, la tolérance de l'existence des établissements industriels avant leur l'autorisation est la norme ; en effet, avant l'autorisation, l'industriel a la plupart du temps déjà commencé à construire sa fabrique, voire a déjà démarré la production. Pourquoi ? Parce que les délais ne sont pas les mêmes pour les industriels et pour l'administration. S'il faut un an environ pour instruire un dossier d'établissement de 1<sup>ère</sup> classe, l'industriel qui possède les capitaux et la capacité de développer un marché commence par construire son établissement, sans attendre une autorisation qui ne viendra que beaucoup plus tard. Par ailleurs, le Conseil de salubrité le dit clairement : il ne peut pas juger sur plans ; il ne peut le faire qu'après l'achèvement des constructions et en disposant d'une connaissance précise des procédés de fabrication retenus. Or, ceux-ci sont très diversifiés suivant les produits et il était dès lors très difficile de juger sur un projet ; il fallait donc, pour ce faire, que la construction des fabriques et ateliers ait été achevée. Une fois l'usine construite, les capitaux étant investis, il devenait évidemment très délicat de supprimer ces bâtiments ou de ne pas donner l'autorisation d'exploiter à l'industriel.

Par ailleurs, après avoir été autorisées, les usines s'agrandissent. C'est la logique de l'entreprise : il faut évoluer en permanence. La conjoncture

économique ralentit ou, au contraire, accroît l'activité de l'entreprise et les agrandissements sont fréquents (on y ajoute un atelier, une chaudière, une annexe, etc.). Que faire, dans ces cas-là ? Normalement, tout agrandissement représente une modification de l'établissement nécessitant le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation. Mais la jurisprudence tolère de fait tout agrandissement d'une usine déjà autorisée.

L'agrandissement peut être substantiel, comme dans le cas de la raffinerie de sucre Delessert. Benjamin Delessert, grand banquier du début du XIX<sup>e</sup> siècle, fondateur des Caisses d'Épargne, grand notable et une des plus grandes fortunes de Paris, possède une usine à Passy. C'est, avant le décret de 1810, une modeste raffinerie qui, ensuite (et surtout après 1812 avec le développement du sucre de betterave promu par Napoléon lors du blocus continental), s'agrandit jusqu'à regrouper quatre usines sur un même site en 1825. C'est à cette date que le voisin commence à se plaindre, mais n'obtient rien de l'administration et ce, pour deux raisons :

- ★ l'usine est antérieure à 1810, donc Delessert n'avait pas à demander d'autorisation ;
- ★ Delessert a agrandi ses bâtiments, mais il faut le prouver et, pour ce faire, il faut des enquêtes et des contre-enquêtes.

Bien que le Conseil de salubrité constate effectivement que l'agrandissement est indéniable, aucun recours administratif n'est possible pour une usine qui n'a pas été autorisée. Il ne peut donc pas y avoir

de contentieux, puisqu'il n'y a pas eu d'acte d'autorisation.

On est strictement dans une situation de fait accompli. Dès lors, se pose la question de la justice. Puisqu'il ne peut pas y avoir de recours administratif, les opposants portent l'affaire en justice. Les voisins font des recours en indemnités auprès de la justice, mais cela ne suffit pas. Finalement, ils arrivent à négocier la vente de leur propriété à Delessert, pour un bon prix semble-t-il. Au terme du processus, qui a couru de 1810 à 1830, Delessert détient désormais une parcelle de quatre hectares sur laquelle il peut fabriquer tranquillement. L'industriel s'est acheté son espace de tranquillité où il dispose de tous les droits de polluer. Notons qu'en 1836, le frère de Delessert devient Préfet de police, ce qui était bien pratique pour pouvoir continuer à agrandir l'usine...

Comment réprimer ou rendre justice contre cet industrialisme manifeste et ce fait accompli, hors la loi ? La surveillance est extrêmement difficile, car elle concerne surtout les conditions d'autorisation et non pas l'autorisation elle-même. Quand une usine est autorisée, elle est assujettie à toute une série de conditions : ne pas fabriquer de telle heure à telle heure, ou tel type de produit, ou tel volume de produits, etc. Or, la surveillance est extrêmement délicate, puisqu'il faut à chaque fois se reporter aux termes de la condition. Ce qu'il y a de très pratique pour l'industriel, c'est que l'on ne remet pas en cause l'autorisation, mais simplement le mode de fonctionnement de l'usine, ce qui permet, à chaque fois, de renvoyer

l'affaire à l'administration et non pas à la justice civile ou à la justice pénale. A chaque fois qu'une usine pose problème, le dossier est renvoyé au non-respect des conditions et c'est alors le Conseil de salubrité qui est amené à mener l'enquête (et non pas les instances de police ou de justice civile).

C'est la raison pour laquelle la répression est extrêmement difficile à mettre en place. En termes de police administrative, elle ne peut avoir lieu que dans le cas où une usine fonctionne sans y avoir été autorisée. Dans ces cas-là, le Préfet de police peut suspendre l'usine et le Conseil de préfecture peut la faire supprimer, c'est-à-dire donner l'ordre de la détruire. De tels cas n'existent pas au cours des deux premières décennies qui suivirent l'adoption du décret. En fait, cela se traduit généralement par une conciliation, une négociation et un arrangement par une régularisation, ou alors par une contravention au Tribunal de police. A Paris, c'est extrêmement rare. Par exemple, en 1827, parmi tous les actes du Tribunal de police de Paris, on relève 1 404 cas d'encombrement des rues – cela ne concerne pas l'industrie, mais plutôt les commerces – dont 40 aboutissent à des peines d'emprisonnement. Or, cette même année, seulement trois amendes sont délivrées au motif de la non-autorisation d'un établissement insalubre. La police judiciaire n'a ici quasiment aucun rôle.

Qu'en est-il de la justice civile ? Pour les problèmes d'établissements insalubres, elle n'entre en scène qu'à partir de 1819 à Paris. Auparavant, elle n'a quasiment aucun rôle. Puis, dans les années 1820,

la justice semble monter en force à Paris et à Marseille, au point de rendre incertaine la bonne marche des entreprises. Par exemple, à Marseille, Jean-Baptiste Fressoz a montré que les dommages et intérêts infligés aux industriels dans des cas de procès mettaient en péril l'existence des industries de la soude. De même, à Paris, dans le cas des usines d'affinage de métaux précieux, plusieurs procès (notamment l'un d'entre eux, qui a duré plus de dix ans) mettaient en péril cette activité industrielle à Paris ; or, il s'agissait d'une industrie de toute première nécessité pour l'État.

La question du type de dommages s'avère importante. La jurisprudence signifie clairement que seuls les dommages matériels sont pris en compte. En 1824, le Conseil d'État arrête qu'il ne peut y avoir de dommages qui soient liés à la dépréciation de la propriété, mais seulement des dommages liés à des dégradations (cultures, bâtiments). Par ailleurs, la Cour de Cassation rend un arrêt en appel, en 1827, aux termes duquel il ne peut pas y avoir de dommage pour l'altération du cadre de vie, la disparition d'un beau paysage, etc.

Dernier élément important de cette première jurisprudence, la typologie des nuisances est elle aussi favorable à l'industriel. Tout d'abord, les produits fabriqués sont très hétérogènes d'une année sur l'autre. Quand un industriel déclare une fabrication, il doit obligatoirement dire quels produits sont fabriqués, mais il n'a pas à en préciser les volumes, ni la temporalité, ni leur variabilité : or, les produits à une date don-

née ne sont pas automatiquement les mêmes que ceux qui seront fabriqués quatre ou cinq ans plus tard. La jurisprudence est favorable à l'industriel du fait de ce flou, puisqu'une fois l'autorisation obtenue, il peut finalement faire ce qu'il veut. En 1817, le Conseil de salubrité se pose cette question pour la pharmacie industrielle, dont les ateliers fabriquent des produits allant de la 1<sup>re</sup> à la 3<sup>e</sup> classe. Le Conseil de salubrité se pose légitimement la question suivante : « est-ce que l'on va classer la pharmacie industrielle en 1<sup>re</sup> classe, parce qu'il y a, dans cette liste, un produit de 1<sup>re</sup> classe ou est-ce qu'on va la classer en 3<sup>e</sup> classe, parce que la majeure partie de ses produits relèvent de la 3<sup>e</sup> classe ? » Cette question ne sera jamais véritablement tranchée. Cette difficulté renvoie également aux procédés de fabrication et à l'évolution des techniques qui implique une évolution de la nomenclature. Or celle-ci, par définition, pourrait-on dire, suit avec beaucoup de retard l'évolution des techniques. Par exemple, la nomenclature de 1810 est seulement réactualisée en 1815, puis en 1825 (au cours de ces dix années, on a vu évidemment apparaître un nombre considérable de produits et de techniques nouvelles), puis en 1826 et 1827. La jurisprudence donne bien sûr au Préfet de police la faculté de classer provisoirement les industries, après avis du Conseil de salubrité. Mais il ne s'agit que de mesures locales et provisoires et l'industrie est toujours motrice par rapport à ces nomenclatures qui ne font, en fin de compte, que suivre avec beaucoup de retard son initiative et son dynamisme.

De fait, l'esprit industrialiste du décret de 1810 perdure durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, même si, localement et en certaines circonstances, il peut y avoir des résistances plus nettes. Globalement, l'industrie s'est affranchie de presque toutes les contraintes. Le décret de 1810 illustre à merveille la théorie industrielle du « laissez-nous faire, mais protégez-nous beaucoup ». Grâce à ce décret, l'industrie ne peut pas être qualifiée de délinquante ni de criminelle : elle sort complètement du cadre pénal. Et dans la grande transformation en cours, qui est celle de l'industrialisation de la société et des esprits, ce pacte était évidemment essentiel au renforcement de la dynamique du capitalisme. ★

## 1<sup>er</sup> échange



De gauche à droite : Jean-Baptiste Fressoz, Thomas Le Roux, Alain Monferrand - ©A. Bouissou/MEEDDM

**Marc GRIMOT**, *Ingénieur Général des Mines, Membre permanent du CGEDD/MEEDDM*

Il serait précieux que les intervenants puissent nous éclairer sur un point : leurs interventions laissent un peu perplexe. En effet, lorsqu'on étudie la

situation internationale dans les années 1780, la France est le pays le plus puissant d'Europe, le plus vaste, le plus peuplé, 25 millions d'habitants, alors qu'il n'y en a que 10 millions en Grande-Bretagne. C'est un des plus riches aussi, il est numéro un dans à peu près tous les domaines, sauf peut-être dans la

Marine de guerre. Cinquante ans plus tard, on est obligé de constater que cette situation n'est plus la même. La révolution industrielle s'est déroulée de manière assez différente selon les pays, en raison notamment du blocus continental, mais pas uniquement, elle va conduire au fil du début du XIX<sup>ème</sup>

siècle, à voir certains pays prendre une place prépondérante. Toutefois, cette évolution ne sera pas aussi marquante en France. Peut-on dire que cette action réglementaire, décrite comme industrialiste, finalement, ne l'était pas assez ? ou alors est-ce les industriels qui n'ont pas su mettre à profit cette réglementation ? ou y a-t-il d'autres causes ? je pense aux réglementations britanniques ou prussiennes : étaient-elles encore plus industrialistes ? Enfin je voudrais évoquer les romans de Balzac, quand on les lit, on cherche en vain les usines.

**Jean-Baptiste FRESSOZ**, *historien post-doctorant à l'Université d'Harvard*

Quelques remarques liminaires. Il faut comparer région par région, on ne peut pas comparer pays par pays, ces affaires d'industrialisation précoce. Cela n'a pas grand sens de parler en termes de nation. Par exemple, dans les années 1780, Kenneth Pommeranz, dans un livre qui vient d'être publié en français : « une grande divergence » montre que les régions du Lancashire britannique ou du Yangsé chinois étaient les deux régions les plus productives et les plus riches sans doute au monde. Donc, en fait, il faut vraiment comparer région par région. Dans ces cas-là, c'est une tout autre histoire de l'industrialisation qu'on peut proposer.

Il est assez difficile de comparer pays par pays. En ce qui concerne le fameux retard français pris par les industries françaises dans les années révolutionnaires et de l'Empire, cette idée a été vraiment battue en brèches par les historiens. Sur, par

exemple, le secteur de la chimie, qui est en l'occurrence peut-être le plus important dans ces affaires de pollution, la France n'a pas de retard, au contraire, puisque l'industrie chimique est née plutôt en France et arrive en Angleterre dans les années 1820. Il n'y a qu'en France qu'on fait de la soude, par exemple, de manière artificielle. Paris est une grande capitale de la chimie par le travail de recyclage des matières organiques, etc.

Dans la mécanique, c'est assez différent, mais ce n'est sans doute pas pour des raisons de régulation industrielle qu'on peut l'expliquer. Il y a des raisons beaucoup plus simples, c'est le charbon. L'historiographie revient à la question du charbon, qui explique le décollage anglais plus précoce pour les machines à vapeur, etc., par les canaux qui permettent de transporter le charbon. Je crois que cela montre quelque chose d'important : d'une manière générale, il faut renaturaliser l'économie, c'est-à-dire qu'il faut la repenser dans des contextes environnementaux, dans des contextes de ressources naturelles. Dans ces cas-là, les thèses de Nef, industriel anglais, qui avaient montré l'importance du charbon dans les années 1820, redeviennent complètement pertinentes.

**Thomas LE ROUX**, *chargé de recherche au CNRS*

J'allais répondre un peu dans ce sens. Effectivement, sur l'avancée française en 1780, grand royaume d'accord, plus d'habitants que l'Angleterre. Mais quand on regarde, secteur industriel par secteur industriel, on se rend compte que l'Angleterre est déjà bien en avance

sur un grand nombre de points, déjà, à la fin de l'Ancien Régime.

Par ailleurs, Balzac a son point de vue, mais ce qu'on découvre en tant qu'historien sur Paris du XIX<sup>ème</sup> siècle, c'était un Paris très industriel, au contraire. Alors Balzac peut raconter ce qu'il veut, mais il y a beaucoup d'autres auteurs qui parlent de Paris. L'analyse des archives administratives, justement sur les établissements classés, rend bien compte que Paris est la première ville industrielle de France, sans conteste.

**Geneviève MASSARD-GUILBAUD**, *historienne, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)*

Juste une phrase en complément sur les niveaux de vie. Le niveau de vie, que ce soit chez les paysans ou chez les ouvriers, est beaucoup plus élevé en Angleterre, à cette date-là qu'en France.

**Gabriel ULLMANN**, *expert judiciaire, membre du Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Technologiques (CSPRT)*

Je suis membre du CSPRT, c'est-à-dire l'ancien CSIC, Conseil Supérieur des Installations Classées. Tout d'abord, je remercie pour la qualité et l'intérêt des interventions qui ont eu lieu et dans lesquelles je m'inscris totalement. Je voudrais poser une question sur la base d'un bref constat. On parlait du Grenelle II, dans le cadre du CSPRT, qui a été remanié il y a peu. Il y a, si mon décompte est juste, 14 représentants du monde industriel,

patronat et économique, 3 représentants d'associations de France Nature Environnement, aucun syndicaliste (en fait deux, mais en tant que personnalités qualifiées et non pas en tant que représentants syndicaux), aucune association de consommateurs, etc. Je ne dénombre pas les représentants du monde de l'administration, qui, bien sûr, présentent des textes qui émanent des mêmes administrations, ce que l'on peut comprendre, mais qui n'est pas forcément d'une neutralité par rapport à ces textes, bien évidemment.

Deuxième constat : c'est l'enregistrement et ce sera la base de ma question.

★ Décret du 15 octobre 1810 : trois classes soumises à autorisation, à permission administrative, c'est le terme.

★ Loi du 19 décembre 1917 : trois classes et introduction de la déclaration donc deux à autorisation, une à déclaration.

★ 1976, qui a été quand même un exemple en France, avec la directive IPPC ensuite, etc., je n'y reviens pas.

★ Et, avec l'enregistrement, le 11 juin 2009, on revient à trois classes, mais plus qu'une autorisation en bonne et due forme, un régime intermédiaire un peu hybride entre l'autorisation et la déclaration.

Donc, c'est une régression, puisque dans l'enregistrement : plus d'évaluation environnementale, plus d'information du public. Ce qui est intéressant, c'est que ce projet était présenté notamment à différents organes, comme allant permettre d'allouer plus de moyens à l'inspection, et à l'administration

pour mieux informer le public. Or, le public va se trouver face à un dossier, sans commissaire enquêteur – qui est justement là, pour être chargé de l'informer – face à un dossier complexe, sauf à multiplier les contacts auprès de l'administration, qui perdra beaucoup de temps. Rien, de plus, sur l'hygiène sécurité. Ce qui est intéressant, c'est la régression fondamentale par l'enregistrement sur l'hygiène sécurité. Plus rien dans le dossier au niveau du travailleur, plus d'avis de l'inspection du travail, etc. Donc, on revient à peu près à l'esprit de 1810 par là même, à mon sens.

Un dernier fait : le projet de décret, soumis actuellement à la table ronde industrielle, prévoit une réduction du délai de contentieux en matière d'installation classée qui globalement, sauf exception, est de 4 ans. Ceci sous prétexte que dans le domaine de l'enregistrement, qui a été pris par rapport à une loi sur la relance économique, le délai de contentieux en matière d'enregistrement est d'un an. La loi Grenelle II, dont le titre porte sur l'engagement en faveur de l'environnement, renvoie à un décret qui doit préciser le nouveau délai de contentieux. Sous prétexte de Grenelle II, on veut s'aligner sur l'enregistrement, c'est-à-dire plus qu'un an et non pas 4 ans. Donc, vous voyez, c'est de cascade en cascade, une régression.

D'où ma question, que pensez-vous globalement, sur le principe, l'esprit de ce nouveau régime de l'enregistrement ?

## Jérôme GOELLNER

La table ronde de cet après-midi est là pour répondre à cette question. On a essayé effectivement de bâtir une journée avec cette matinée plus centrée sur l'histoire. L'objectif n'étant pas de démontrer qu'on fait la même chose en 2010 qu'en 1810, vous imaginez qu'il y a eu quelques progrès depuis. Il s'agit de voir d'où on vient et combien le chemin a dû être long jusqu'à aujourd'hui et combien il doit être long pour le prolonger.

Je vous propose donc de laisser ce débat sur les évolutions actuelles à cet après-midi. Il y a une table ronde multipartite où l'ensemble des participants pourra aborder ces questions pour savoir si vraiment, aujourd'hui, on est en train de revenir à 1810. Je ne le crois pas. Votre question me paraît un peu excessive, mais vous le saviez en la posant. On a compris le sens de votre intervention, je pense qu'on aura la réponse cet après-midi.

**Jacques SALAMITOU**, *président de l'Association des Industries Franciliennes pour l'Étude et la Gestion de l'Environnement (AFINEGE)*

Très rapidement, justement, pour revenir sur la question posée par M. Grimot : est-ce qu'en Angleterre ou dans un autre pays industrialisé, il y avait ce même genre de réglementation avec, comme vous l'avez montré, les mêmes influences des industriels ?

**Thomas LE ROUX**

En Angleterre, il n'y avait pas de réglementation nationale, en tout cas, d'un point de vue industriel. Il n'y avait que des règlements locaux.. C'était des règlements de police municipale qui concernaient Londres ou Manchester, par exemple. Par ailleurs, toutes les questions de nuisance étaient réglées par la justice. Donc, l'industriel était libre, à charge pour lui de se conformer au règlement de police municipale, et à défaut, soit il était puni par des amendes, soit il pouvait être poursuivi en justice en cas de dommages.

**Jacques SALAMITOU**

Était-ce plus favorable ou moins favorable ?

**Thomas LE ROUX**

Cela dépend des contextes. Si de grands aristocrates sont voisins, ils peuvent engager un procès, cela aboutira à la fermeture de l'usine, parce que le procès va aller jusqu'au bout. Le grand aristocrate versera de l'argent pour faire fermer l'usine. Globalement, c'est plutôt favorable à l'industriel.

**Jean-Baptiste FRESSOZ**

Si je peux ajouter... je dirais que le cas anglais est plus favorable à l'industrialisation que le cas français. Quand on compare vraiment secteur par secteur, prenons l'exemple de deux secteurs que je connais un peu mieux, c'est le gaz d'éclairage et l'industrie chimique.

La régulation est plus laxiste en Angleterre. On voit des choses absolument inouïes. Par exemple, pour le gaz d'éclairage, en France, c'est en métal, les résistances sont relativement étanches. En Angleterre, pour stocker le gaz, par exemple on va mettre un grand sac avec du bitume dessus pour le rendre imperméable. On va fabriquer des gazomètres au milieu d'un étang pour économiser le creusement d'une cuve. Dans les années 1860, il y a un rapport sur l'industrie chimique en Angleterre, sur la soude et on décrit des dommages. Dans les archives françaises, on ne voit pas cela. C'est pourquoi, il y a beaucoup plus de productions de soude, à cette époque-là, dans ces villes industrielles.

En fait, ce qui se passe – c'est ce que vient de dire Thomas Le Roux –, dépend des contextes locaux. Les lois environnementales anglaises sont toujours des lois locales, elles dépendent de la politique de la ville. Dans des petites villes industrielles, où les industriels ont le pouvoir, de fait, il n'y a quasiment pas de régulation. Il faut attendre 1862 pour que vraiment l'État commence à prendre en charge ces questions-là, à nommer un inspecteur pour les industries chimiques. Des choses un peu plus sérieuses se passent dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle.

**Henri JAFFEUX**, *président de l'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement (AHPNE)*

Concernant le Conseil de salubrité que vous avez évoqué, sa composition, et le caractère juge et partie que vous

avez mis en évidence, il me semble que le parallèle peut-être fait avec des dossiers contemporains tel que celui des OGM, des médicaments et des vaccins. A cette époque, l'industrie chimique en était à ses débuts. Il n'était sans doute guère possible de trouver des experts en dehors des firmes qui fournissaient les produits. De nos jours, l'indépendance des différents comités et agences en charge de la santé, des médicaments ou de l'alimentation est souvent contestée lorsqu'ils donnent des avis dans des domaines nouveaux comme les OGM, ou même sur certains médicaments et vaccins.

Est-ce que ce n'était déjà pas cette situation, c'est-à-dire celle d'un domaine nouveau pour lequel la ressource en experts indépendants des firmes et des établissements était très faible et qu'en quelque sorte, il fallait, en tout cas à ce moment-là, faire appel aux spécialistes qui se trouvaient être dans les firmes et les établissements ?

**Thomas LE ROUX**

S'il le fallait, je ne sais pas. Il y avait, à l'époque en tout cas, de nombreux médecins, hygiénistes, déjà, qui avaient les capacités à être des experts et à donner des avis de médecine sanitaire ou de police sanitaire, qui n'ont pas été nommés, par exemple, dans ce Conseil de salubrité. Clairement, c'est Chaptal qui a nommé les membres du Conseil de salubrité à Paris. Or, Chaptal, est à la fois industriel, ministre et intéressé par toutes ces questions. Il fallait qu'il ait une instance de Conseil qui lui soit favorable de fait.

Les parallèles avec nos jours, on en trouve beaucoup, évidemment, sur un certain nombre de sujets sensibles.

**Louis CAYEUX**, *sous-directeur environnement à la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)*

J'ai noté qu'il y avait beaucoup de grands bourgeois qui se plaignaient pour leur propre bâti, mais vous avez aussi indiqué que les agriculteurs étaient indemnisés pour des pollutions, disons, chimiques. Alors, cela m'amène à la question très raccourcie, est-ce que, dans le cas de Paris, il y a eu beaucoup d'exploitations agricoles, des fermes, des laiteries, des élevages ? Est-ce qu'il y avait eu ce même genre de plainte pour l'activité agricole intra-muros ou pas dans le temps passé ? La dernière ferme qui a disparu, je crois, à Paris, était une ferme laitière en 1954 ou 55. Alors, est-ce qu'il y avait eu des plaintes particulières ?

**Thomas LE ROUX**

Oui, il y a des agriculteurs parisiens intra-muros qui se plaignent de dégradations de leur récolte à certains moments. Cela n'a sans doute pas le caractère massif, comme cela a lieu dans l'arrière-pays marseillais, dans les années 1820, ou à Sainte-Hélène ou en Angleterre dans les années 1840-1850, parce que là c'est l'industrie de la soude. Mais à Paris, il y a quelques plaintes d'agriculteurs et notamment tout autour de Nanterre et de l'usine de Chaptal des Ternes, avec les rejets acides, qui grillent, brûlent les récoltes.

**Emmanuel ADLER**, *responsable du département « eaux et déchets » de l'École des Ingénieurs de la Ville de Paris, membre d'association de protection de l'environnement*

Ma question sera brève et vise précisément les relations entre les industriels et les spécialistes du Conseil de salubrité.

Question relative à l'hygiénisme destinée à Thomas Le Roux. Si je prends l'exemple d'Alexandre Jean-Baptiste Parent-Duchâtelet, auteur de nombreux travaux sur les égouts, l'équarrissage, mais également sur la prostitution dans la ville de Paris, quelque part dans votre présentation, il semble que les médecins arrivent uniquement pour justifier le développement industriel.

Or, la lecture que j'ai fait des écrits de Parent-Duchâtelet sur les travailleurs de l'insalubre présents dans les égouts et voiries, m'incite à penser que cet homme est un grand humaniste dont les travaux visent précisément à améliorer le niveau de vie de ces personnes-là. Donc, il me semble qu'il y a peut-être une contradiction ou que les choses sont plus compliquées qu'elles ne paraissent, car, existe-t-il un type d'hygiénisme ou plusieurs ?

Hier comme aujourd'hui, les enjeux de santé publique et de développement industriel sont compliqués et souvent conflictuels. Ainsi aujourd'hui, en considérant par exemple les débats sur les OGM, on constate que les écologistes ne constituent pas un groupe monolithique, tout comme

certainement les hygiénistes du Conseil de salubrité de Paris, qui n'étaient probablement pas en faveur du développement industriel de façon unanime.

**Jean-Baptiste FRESSOZ**

En fait, ce n'est que dans les années 1820 que se définit un hygiéniste. On ne parle pas d'hygiéniste avant les années 1820. Il faut, à mon avis, être rigoureux sur l'histoire précise de l'émergence de l'hygiénisme. Elle commence avec le Conseil de salubrité de Paris. C'est-à-dire que les premiers hygiénistes se définissent comme membres du Conseil de salubrité de Paris, contre des médecins parisiens, de prestigieux cliniciens, par exemple, qui vont aller dans le sens des plaintes environnementales des voisins. Oui, effectivement, après, dans les années 1850, 1860, les hygiénistes représentent toute une nébuleuse et là, tout devient très compliqué. Fodéré, par exemple, se définit comme hygiéniste, alors qu'il ne l'est pas. Effectivement, on ne peut pas globaliser comme je l'ai fait, c'est bien plus compliqué. La tendance forte, il me semble, de la définition de l'hygiénisme, dans les années 1820, c'est cette transformation des étiologies médicales, de quelque chose qui serait plutôt environnemental vers quelque chose qui est plutôt social et qui accompagne le développement industriel. Si vous prenez le cas de Parent-Duchâtelet, je ne sais pas si c'est un grand humaniste, c'est difficile de définir ce qu'est un grand humaniste, mais quand il se promène au bord de la Bièvre, il dit « ça sent drôlement

mauvais, c'est vraiment atroce, mais pour autant, il n'y a pas de taux de mortalité plus fort », donc, il légitime tout un tas de nuisances qui étaient avant pensées comme quelque chose de dangereux. C'est bien Parent-Duchâtelet qui fait cette analyse et, il est une sorte de maître à penser de ce mouvement de l'affaiblissement des étiologies environnementales.

### Thomas LE ROUX

Je peux ajouter juste une phrase. Il faut relire le rapport de Darcet et de Parent-Duchâtelet sur l'industrie du tabac qui est réellement fondateur dans la conception du risque sanitaire que l'industrie fait peser sur les ouvriers. Dans ce rapport ils minimisent complètement et remettent en cause toutes les conceptions médicales antérieures qui disent que le tabac est très nuisible. Mais dans l'article de 1829, tome I des Annales de l'Hygiène Publique, qui a aussi valeur de charte éditoriale, il dit clairement que l'industrie du tabac n'est pas nuisible à la santé des travailleurs, au contraire. Et, après, Villermé va reprendre cet article pour écrire son tableau de la condition des ouvriers dans les usines textiles. Et, relisez aussi son chapitre sur la condition des ouvriers, c'est un chapitre qui fait vingt pages et qui est au cœur de l'ouvrage. Villermé dit clairement que le travail n'a aucune influence sur la santé. Ce sont les conditions de vie, c'est-à-dire l'alcoolisme, la moralité, le logement, qui sont à l'origine des maladies ouvrières. Donc, effectivement, on passe, là, à un

hygiénisme social, que Jean-Baptiste Fressoz a évoqué tout à l'heure. Mais je voudrais préciser que Parent-Duchâtelet a fondé vraiment cette conception des étiologies.

### François du FOU de Kerdaniel,

*DGPR, Ancien chef du service technique interdépartemental d'inspection technique des installations classées de la préfecture de police (STIIC) de Paris*

J'ai bien apprécié vos exposés qui sont particulièrement pertinents et qui montrent les mauvais côtés, les dérives, amenés en fait par ce décret de 1810. Donc, deux questions simples :

★ voyez vous cependant des aspects positifs à ce décret de 1810 ?

Je préférerais qu'il y en ait quand même quelques-uns,

★ l'Empereur voulait faire de sa ville de Paris une capitale qui soit rayonnante en Europe. Quelle était sa perception de l'établissement industriel, intégré justement dans cette capitale ?

### Thomas LE ROUX

J'aurais dû mal à dire si c'est positif ou négatif. Ce que j'ai voulu montrer, c'est le mécanisme du décret. Après, on en tire des jugements de valeur, comme on l'entend. À la limite, cela dépend du point de vue. Si on est écologiste, globalement ce décret est complètement négatif et si on est industriel, il est très positif. Par contre, ce qui est intéressant, Geneviève Massard-Guilbaud le montre d'ailleurs dans son livre, c'est

que ce décret a permis de mobiliser localement un certain nombre de voisins, à travers les enquêtes de commodo et incommodo, les recours... Cela a pu participer à une certaine forme de mobilisation locale à certains moments, qui a pu porter ses fruits, qui a pu faire acte de sociabilité.

Je pense que je n'irai pas plus loin sur cette question.

### Alain MONFERRAND, secrétaire délégué du comité d'Histoire

Sur la deuxième partie de la question posée, j'aimerais savoir si on a connaissance de la perception de l'Empereur de ces textes et quelle est sa vision sur l'industrialisation de Paris ?

### Thomas LE ROUX

Je dirais qu'indéniablement, Napoléon voulait faire de Paris effectivement le phare de l'Europe et donc des grands établissements, il voulait dégager les rues, etc. En même temps, il veut industrialiser la France, donc évidemment, il n'est pas contre les grandes usines, y compris dans Paris. De toute façon, la toute première jurisprudence et le décret s'inscrivent dans la politique napoléonienne.

### Jean-Baptiste FRESSOZ

C'est vrai qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, il y avait une régulation étroite des artisans extrêmement minutieuse et précautionneuse. En même temps,

la seule solution proposée était l'éloignement. Finalement, on ne faisait que déplacer le problème, c'était un transfert de nuisance. Ce qui n'était pas non plus merveilleux. Il n'y a pas vraiment de bonne solution, si on estime qu'il faut produire. Ce qui est triste, malheureusement, mais c'est cette solution qui émerge.

**Jean-Pierre BOIVIN**, *Universitaire et Avocat.*

J'avais une question qui, en fait, est une réponse indirecte à l'intervention de Monsieur Du Fou. Un élément me semble faire cruellement défaut dans votre exposé : c'est la vision de l'historien du droit.

En effet, il ne s'agit pas de savoir si le décret impérial est un texte pro-écologique ou non, pro-industriel ou non. Sous l'angle de l'histoire du droit, c'est en toute hypothèse un texte absolument fondateur.

La loi de 1917, la loi du 19 juillet 1976 et la directive IPPC s'inspirent globalement des mêmes principes. Je dois dire que cela me gêne beaucoup de voir que vous avez gommé complètement cet aspect des choses. La dimension historique du droit fait partie intégrante de texte dont nous débattons aujourd'hui. Je regrette que votre analyse vous ait conduit à une présentation qui, pour être exacte, et à cause de l'omission de ce volet historique essentiel, n'en est pas moins caricaturale.

**Jean-Baptiste FRESSOZ**

Que le décret de 1810 soit fondateur, personne ne le nie. C'est une telle évidence historique. On connaît d'abord les historiens du droit comme Jean-Pierre Baud. Il a été l'un des premiers à s'être intéressé à ce décret de 1810. Donc, l'histoire du droit, c'est bien connu et je crois que ni Thomas Le Roux ni moi ne l'ignorons. Mais de quoi est-il fondateur ? Ce n'est peut-être pas une bonne chose que toute cette merveilleuse construction juridique ait repris un décret de 1810, qui était basé sur des concepts qui sont datés, qui sont toujours historiques, qui émergent dans les années 1810, dans un certain contexte politique, économique. Que ce soit fondateur, ce n'est pas forcément positif. Cela ne veut pas dire grand-chose. ★

Document Écomusée - Cliché Daniel Busseuil - La manufacture de cristaux fin XVIII<sup>e</sup> siècle



# La fabrication de la nomenclature des établissements classés au XIX<sup>e</sup> siècle, ou la pollution définie par l'État

**Geneviève Massard-Guilbaud**, *historienne, directrice d'études à l'EHESS*

Je voudrais vous présenter la façon dont la nomenclature des établissements classés, comme on l'a appelée à partir de 1925, a été construite, fabriquée, au XIX<sup>e</sup> siècle, ainsi que son contenu et l'évolution de la philosophie qui a présidé à son évolution, sans entrer dans les détails mais en tentant d'éviter la caricature. Mes collègues ayant parlé longuement de l'origine de la loi de 1810, de la nomenclature et des trois classes..., je ne reviens pas sur ce point.

Dans le *tableau 1* sont indiquées les dates des décrets des différentes nomenclatures (colonne de gauche) et les dates des tableaux supplémentaires (deuxième colonne) qui regroupent les décrets successifs concernant les ajouts, voire parfois les retraits d'item ou

**Dates des nomenclatures et de leurs révisions** (*Tableau 1*)

| date des nomenclatures | dates des tableaux supplémentaires | nombre d'années entre deux nomenclatures complètes | nombre d'items |
|------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------|
| 15 octobre 1810        |                                    |                                                    | 64             |
|                        | 22 novembre 1811                   |                                                    |                |
| 14 janvier 1815        |                                    | 5                                                  | 270            |
|                        | 25 février 1825                    |                                                    |                |
| 31 décembre 1866       |                                    | 51                                                 | 299            |
|                        | 13 janvier 1872                    |                                                    |                |
|                        | 7 mai 1878                         |                                                    |                |
|                        | 22 avril 1879                      |                                                    |                |
|                        | 26 février 1881                    |                                                    |                |
| 20 juin 1883           |                                    | 17                                                 |                |
| 3 mai 1886             |                                    | 3                                                  | 387            |
| 24 décembre 1919       |                                    | 33                                                 |                |
| 3 août 1932            |                                    | 13                                                 |                |

d'articles listés dans les nomenclatures. Dans les deux autres colonnes figurent le nombre d'années entre deux nomenclatures complètes et le nombre d'items contenus dans la nomenclature. La première nomenclature ne constituait qu'un galop d'essai. Elle était très brève et fut complétée substantiellement en 1815. Pour permettre à ceux qui devraient mettre en œuvre ces nomenclatures de s'y retrouver dans la jungle de ces décrets, on avait pris l'habitude, dans les années 1870, de les grouper sous forme de tableaux récapitulatifs qui constituaient des annexes à la précédente nomenclature. Dans les années 1880, on préféra rééditer une nomenclature complète plutôt que continuer le système antérieur des tableaux complémentaires. Par la suite, on revint à la publication de décrets au coup par coup.

Les durées séparant les nomenclatures ne sont pas identiques : 51 ans entre celle de 1815 et celle de 1866, 17 ans avant celle de 1883 et 3 ans seulement avant la nomenclature de 1886.

Lorsqu'on examine ces nomenclatures, que constate-t-on ? Le fait marquant, c'est que les auteurs successifs ne respectent jamais une des règles de base de tout classement, de toute statistique, qui est de définir une unité. Vous avez appris comme moi à l'école primaire qu'on n'additionne pas les carottes et les choux — ou alors, on décrète qu'on additionne des légumes, et dans ce cas, on a trouvé une unité (le légume). Mais si l'on peut additionner des légumes, on ne peut pas additionner des entreprises et des produits chimiques. Cela n'a pas de

| Début de la nomenclature de 1866 (Tableau 2)                                                                                                |                              |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
| désignation des industries                                                                                                                  | inconvenients                | classe |
| abattoirs publics                                                                                                                           | odeur et altération des eaux | 1      |
| acide arsénique (fabrication de) au moyen de l'acide arsénieux et de l'acide azotique quand les produits ne sont pas absorbés               | vapeurs nuisibles            | 1      |
| acide arsénique (fabrication de) au moyen de l'acide arsénieux et de l'acide azotique quand les produits sont absorbés                      | idem                         | 2      |
| acide chlorhydrique (production de l') par décomposition des chlorures de magnésium, d'aluminium et autres quand l'acide n'est pas condensé | émanations nuisibles         | 1      |
| acide chlorhydrique (production de l') par décomposition des chlorures de magnésium, d'aluminium et autres quand l'acide est condensé       | émanations accidentelles     | 2      |
| acide fluorhydrique (fabrication de l')                                                                                                     | émanations nuisibles         | 2      |
| acide lactique (fabrication de l')                                                                                                          | odeur et altération des eaux | 2      |
| acide nitrique (fabrication de l')                                                                                                          | émanations nuisibles         | 3      |
| acide oxalique (fabrication de l') par acide nitrique sans destruction des gaz                                                              | fumée                        | 1      |
| acide oxalique (fabrication de l') par acide nitrique avec destruction des gaz                                                              | fumée accidentelle           | 3      |
| acide oxalique (fabrication de l') par sciure de bois et potasse                                                                            | fumée                        | 2      |

sens. Or, les nomenclatures contiennent des éléments qui sont de natures tout à fait diverses : des produits, des types d'entreprises, des méthodes de fabrication ("à feu nu" ou "en vase clos") ou même des types de machines. Il est donc fort difficile pour un historien d'essayer de faire un comptage quelconque. Et cela ne s'améliore guère au fil du siècle, puisqu'en 1886, en prenant au hasard un morceau de la nomenclature par ordre alphabétique, on trouve les rubriques suivantes : "chiens, infirmerie de..." à côté de "chlore", "fabrication de chapeaux de soie ou autres préparés à l'aide d'un vernis..." ou encore, juste après, "choucroute". Dans ces conditions, toute tentative de

groupement et donc de description est difficile.

Le début de la nomenclature de 1866 (tableau 2) n'illustre pas exactement ce que je viens de dire puisque, par le hasard de l'ordre alphabétique, ce sont surtout des acides qui figurent dans cet extrait.

Un aspect très important est que, contrairement à ce que laissent croire les quelques analyses qui avaient été faites jusqu'à présent, les nomenclatures ne se constituent pas par ajouts successifs ou, du moins, ne se constituent pas seulement comme cela. En effet, des fabrications ou

Nomenclature de 1866, flux par rapport à celle de 1815 (Tableau 3)

|                         | Nombre d'items entrés dans la nomenclature | Items venant de la classe supérieure | Items venant de la classe inférieure | Items sortis de la nomenclature |
|-------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| 1 <sup>ère</sup> classe | 29                                         | impossible                           | 2                                    | 0                               |
| 2 <sup>ème</sup> classe | 24                                         | 14                                   | 0                                    | 12                              |
| 3 <sup>ème</sup> classe | 23                                         | 46                                   | impossible                           | 37                              |
| Total                   | 76                                         | 60                                   | 2                                    | 49                              |

d'autres items peuvent entrer dans la nomenclature, mais peuvent aussi en sortir, progresser ou rétrograder dans la hiérarchie des classes. Ces classes correspondent – comme il a été dit par d'autres – à un niveau de dangerosité et définissent, au moins au début du siècle, le type de lieu où les entreprises peuvent s'installer puisqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, on avait pratiquement renoncé à l'éloignement.

Une lecture des nomenclatures ne consiste donc pas à analyser des stocks ou des listes, mais à analyser des flux. C'est plus difficile ou du moins, cela exige une plus grande attention (du point de vue mathématique, cela ne dépasse pas le niveau de l'addition ou de la soustraction). Mais la plupart des analystes de l'époque, et même les rares historiens qui se sont intéressés à cette nomenclature, malheureusement, n'ont pas compris la différence entre un flux et un stock et ont donc écrit un certain nombre de bêtises.

Il n'est pas question de présenter ici une analyse de tous les flux, mais seulement quelques chiffres qui donnent une idée de l'ensemble (tableau 3).

En colonne est indiqué le nombre d'articles entrés dans la nomenclature,

ceux qui descendent dans une classe inférieure, ceux qui montent dans une classe supérieure et ceux qui sortent de la nomenclature. En ligne, se trouvent les classes : 1<sup>re</sup> classe, 2<sup>e</sup> classe, 3<sup>e</sup> classe, la 1<sup>re</sup> classe étant censée regrouper les établissements les plus dangereux.

Sachant que 51 ans séparent les deux nomenclatures examinées ici et que la nomenclature de 1866 comportait 76 items nouveaux, il était donc entré dans la nomenclature, en moyenne, 1,5 item par an seulement (76 divisé par 51). Dans le même temps, 49 en étaient sortis. On entre ici dans des détails qui peuvent paraître un peu fastidieux, mais cette approche est importante. Pour dire les choses autrement, quand on ajoutait trois articles ou trois items à la nomenclature, on en faisait sortir deux. Comme on le voit par ailleurs, 60 articles étaient descendus dans une classe inférieure et étaient donc considérés comme plutôt moins nuisibles qu'ils ne l'étaient un demi-siècle auparavant, soit 20 % du total de 1866, et deux seulement avaient été reclassés dans une classe supérieure et étaient donc considérés comme plus dangereux.

Deux leçons principales peuvent être tirées à la lecture de ces chiffres :

★ la modestie extrême du nombre

des entrées, c'est-à-dire du nombre de nouveaux articles classés. Il faut rappeler que la première nomenclature, celle de 1810, comportait 64 items. Elle avait été substantiellement étoffée en 1815, avec 270 articles. Mais c'est un nombre très limité d'articles qui fut ajouté en 1866 ;

★ l'optimisme ou le libéralisme des responsables du classement qui avaient retiré de la nomenclature presque autant d'articles qu'ils n'en avaient ajoutés, et en avaient également déclassés un grand nombre.

J'ai dépouillé les archives des débats qui ont présidé à cette grande "remise à plat" de la nomenclature en 1866. Une commission composée de savants avait été constituée pour la circonstance. Charles Combes, président du Conseil général de l'Ecole des Mines, y déclara que les établissements soumis à autorisation étaient beaucoup trop nombreux et qu'il aurait mieux valu établir un règlement général auquel les entreprises auraient dû se soumettre sans avoir à passer par la procédure d'enquête publique obligatoire avant toute autorisation.

Il ne s'agissait pas, selon lui, de négliger la protection des voisins, mais de miser sur le fait que les industriels sauraient choisir, d'eux-mêmes, des lieux qui ne nuiraient pas à leur voisinage. Il ne proposait pas la suppression complète de l'autorisation, il estimait que l'on avait abusé du décret de 1810 et il demandait que "l'on dégage l'industrie de l'intervention administrative dans

tous les cas où celle-ci était superflue”. Il proposait aussi de supprimer la 3<sup>ème</sup> classe et de la remplacer par un régime de simple déclaration en rappelant que les maires disposaient de pouvoirs en matière de salubrité qu’ils n’utilisaient pas suffisamment. Sur ce point, du moins, il avait raison : les maires disposaient de pouvoirs en matière de salubrité et ces pouvoirs étaient, à cette époque, systématiquement sous-utilisés. D’autres pensaient, au contraire, que les autorisations préalables protégeaient l’industrie des procès et qu’un régime plus libéral comme celui qui fonctionnait en Angleterre n’était pas applicable en France.

Le rapport rendu par cette commission, qui déboucha donc sur la nomenclature de 1866, justifiait les nombreux déclassements par les progrès faits par les industries, à savoir le perfectionnement des procédés, un meilleur aménagement des usines, l’amélioration de l’outillage, une meilleure absorption des gaz ou des fumées, le déversement des eaux usées dans le sous-sol — considéré, à l’époque, comme un progrès par rapport au déversement dans les rivières. Dans un document qu’il adressa aux préfets pour leur présenter les résultats des travaux de la commission, le ministre

expliquait comment appliquer la nouvelle nomenclature. Il précisait : “d’après la pensée qui a présidé au nouveau classement, dans lequel on s’est attaché à n’enlever à la liberté industrielle que ce qui est réellement nécessaire pour sauvegarder de sérieux intérêts, il doit se produire une diminution notable dans le nombre des cas où les industriels auront à recourir à l’autorité.”

Contrairement à ce qui a parfois été écrit, la nomenclature de 1866 ne renforçait donc pas la précédente, elle constituait un moment de libéralisation supplémentaire.

Les choses changèrent dans les décennies qui suivirent, comme le montre l’analyse de la nomenclature de 1886 (*tableau 4*).

Les sorties de la nomenclature avaient cette fois disparu. On avait déclassé 4 items seulement, mais on avait fait entrer 92 nouveaux items soit 4,6 par an. Trois fois plus que dans la période antérieure. L’accélération de ces entrées peut être interprétée de façons diverses : soit par une plus grande sévérité vis-à-vis de ce qui polluait, soit, et c’est plus probable, par l’accélération de l’innovation industrielle sur cette période. À l’opposé des recommandations des savants du

Second Empire, la nomenclature enflait désormais de façon importante.

Que classait-on et pourquoi ? À partir de 1866, la nomenclature devait mentionner un motif de classement. Ce motif était important aux yeux des contemporains, et notamment des industriels. En effet, un industriel qui avait obtenu une autorisation et un classement dans telle ou telle classe en fonction de tel ou tel inconvénient, ne pouvait pas être poursuivi pour un autre inconvénient. Par exemple, s’il avait été classé pour son odeur, on ne pouvait pas le poursuivre pour les nuisances causées par des rejets liquides.

Neuf motifs de classement sont identifiables dans la nomenclature de 1886 (*tableau 5*). L’odeur restait, à cette date, le motif de classement le plus fréquent. Rappelons que l’importance tenue par l’odeur était due à la théorie qui attribuait aux miasmes, supposément issus des odeurs et de la putréfaction, la propriété de transporter les maladies. À cette date avancée dans le siècle — on était en 1886 —, la microbiologie avait en principe battu en brèche la théorie des miasmes... Pourtant, les odeurs gardaient encore toute leur place dans les causes de classement. Néanmoins, ces odeurs étaient très souvent associées à un autre motif.

La poussière et le bruit étaient désormais des causes de classement reconnues, mais encore peu représentées. La part du bruit, dans ce tableau, est bien plus faible que ce que l’on constate lorsque l’on étudie les plaintes. Il y avait beaucoup de plaintes concernant le bruit mais très peu de classements pour cause

**Nomenclature de 1886 : flux par rapport à celle de 1866** (*Tableau 4*)

|                         | Nombre d’items entrés dans la nomenclature | Items venant de la classe supérieure | Items venant de la classe inférieure | Items sortis de la nomenclature |
|-------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| 1 <sup>ère</sup> classe | 17                                         | impossible                           | 0                                    | 0                               |
| 2 <sup>ème</sup> classe | 41                                         | 2                                    | 1                                    | 0                               |
| 3 <sup>ème</sup> classe | 34                                         | 2                                    | Impossible                           | 0                               |
| Total                   | 92                                         | 4                                    | 1                                    | 0                               |

### Motifs de classement (nomenclature de 1886)

(tableau 5)

|                                  | n=  | %     |
|----------------------------------|-----|-------|
| odeurs                           | 205 | 36.74 |
| danger d'incendie et d'explosion | 105 | 18.82 |
| fumée                            | 68  | 12.19 |
| émanations nuisibles             | 62  | 11.11 |
| poussière                        | 40  | 7.17  |
| bruit et ébranlement             | 32  | 5.73  |
| altération des eaux              | 30  | 5.38  |
| vapeurs nuisibles                | 14  | 2.51  |
| danger des animaux               | 2   | 0.36  |
| ensemble                         | 558 | 100   |

de bruit. Les demandes de classement pour ce motif furent, à ma connaissance, systématiquement refusées jusque dans les années 1870.

La classe dont relevait chaque fabrication n'avait rien à voir avec le motif de classement. En effet, une fabrication pouvait être classée en première, en seconde ou en troisième classe pour la même cause, l'odeur, par exemple. Ce qui laisse donc à penser que certaines odeurs devaient être plus néfastes ou plus insalubres ou incommodes que d'autres, mais le critère permettant de dire qu'une odeur était plus insalubre qu'une autre n'était jamais précisé. On ne sait donc pas si les odeurs les plus dangereuses étaient celles qui étaient les plus fortes, celles qui étaient les plus désagréables, celles qui étaient les plus constantes...

Lorsqu'une même fabrication pouvait se faire suivant des procédés variés ou à partir de matières premières différentes,

ces fabrications pouvaient être classées dans des classes différentes. On peut prendre l'exemple de l'acide oxalique, qui figure en bas de l'extrait de la nomenclature fournie plus haut. On y trouve : "fabrication de l'acide oxalique par acide nitrique sans destruction des gaz" et juste au-dessus : "avec destruction des gaz". La classification était donc différente selon que l'on détruisait les gaz ou pas. À cette date, on ne pensait donc pas pouvoir obliger un industriel à utiliser un procédé donné, même si ce procédé était susceptible de prévenir une pollution. La seule chose que l'on pensait pouvoir faire, s'il refusait de mettre en œuvre le procédé le plus efficace, le moins polluant, c'était de l'obliger à s'isoler. Mais cette exigence d'isolement était de moins en moins appliquée.

On distinguait aussi, par exemple, les fabrications qui émettaient des "fumées" et celles qui émettaient des "fumées accidentelles". La "fumée accidentelle" concernait les industries qui, théoriquement, ne rejetaient aucune nuisance si elles étaient, comme l'on disait alors, "bien conduites". Mais parce que certaines fabrications étaient "difficiles à conduire", on savait qu'il arriverait des accidents. La nuisance étant supposée exceptionnelle, l'accident devait être «supporté». La fabrication était donc classée dans une catégorie inférieure.

Il est important de comprendre que ce tableau n'est absolument pas un tableau des causes objectives de pollution à la fin des années 1880. Il n'est que le reflet de la vision que les contemporains avaient de cette pollution et de leur

capacité à agir sur elle, ce qui est tout à fait différent.

L'altération des eaux, par exemple, ne représente que 5,38 % des causes de classement. C'est beaucoup moins que la réalité. Il est évident que la quasi-totalité des cours d'eau des régions industrielles était, à cette époque, polluée de façon sérieuse. Il ne faut donc pas prendre ces chiffres pour un tableau objectif de la pollution.

Comment s'y prenait-on pour classer et à qui revenait l'initiative de la procédure qui amènerait à un classement ? La réponse à cette question est assez paradoxale. Pendant longtemps, aucune fabrication industrielle n'est entrée dans la nomenclature si elle n'avait pas fait l'objet d'une plainte ou d'une dénonciation. Les choses se passaient toujours de la même façon.

Des citoyens se plaignaient. Le maire, si c'est lui qui avait reçu la plainte - ce qui était le cas le plus fréquent - la transmettait au préfet. Ce dernier consultait les instances d'expertise habituelles, le Conseil d'hygiène du département et un ingénieur de l'État (dans 80 % des cas un ingénieur des Mines, plus rarement un ingénieur des Ponts et chaussées). Ceux-ci faisaient savoir au préfet que l'entreprise pratiquait, selon la formule consacrée, « une fabrication qui n'entr[ait] pas, à ce jour, dans la nomenclature » et demandaient d'envisager un classement puisque plainte il y avait. Le préfet en référerait alors au ministre, qui transmettait le dossier au Conseil Consultatif des Arts et des Manufactures, assemblée

dont les membres servaient d'experts à l'État en matière industrielle. Celui-ci ouvrait alors une procédure d'enquête en vue d'un classement éventuel.

L'initiative du classement reposait donc sur les voisins. À aucun moment, on ne considéra qu'il pourrait être nécessaire d'entreprendre, par exemple, un recensement des fabrications existantes, d'évaluer leur nocivité et de procéder, le cas échéant, à un classement. Le fait de laisser aux voisins le signalement des industries qui causaient des nuisances n'était pas fortuit, ni même dû à un manque de moyens en personnel. Lorsqu'il était de notoriété publique que telle entreprise mettait en œuvre un procédé nouveau ou une matière première jamais employée auparavant et dont on ne connaissait pas l'impact potentiel, le raisonnement était toujours le même : « attendons pour voir ».

L'attente pouvait durer des décennies. Tant qu'il n'y avait rien à voir ni à sentir et que les voisins ne se plaignaient pas, les polluants les plus dangereux pouvaient être répandus en toute quiétude. On peut donc penser que les sols ont été les premières victimes de cette politique, la pollution des sols étant moins voyante et moins gênante pour le voisinage, du moins à court terme.

Parfois ce n'était pas de pollution qu'il s'agissait, mais de danger d'explosion ou d'incendie. Dans ces cas-là, l'accident remplaçait les plaintes, il signalait le danger. Si un dépôt d'un dérivé quelconque du pétrole explosait, mettait le feu à tout un quartier, on se souciait de classer cet hydrocarbure en attendant

qu'un nouvel incendie ne vienne indiquer que d'autres variétés d'hydrocarbures pourraient, eux aussi, être classées. Qu'une matière minérale donnât lieu à une explosion qui laissait sur le carreau quelques dizaines d'ouvriers et on réalisait la nature explosive de la matière en question. La connaissance du risque industriel progressait par mort interposée, et pas autrement.

Les choses commencèrent à changer à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, avec la seconde industrialisation. À cette date, les entreprises prirent progressivement l'habitude de demander les autorisations légales. Non par plaisir, mais en raison du renforcement de la surveillance qui, dans certains endroits, commençait à porter quelques fruits, notamment dans les départements où avaient été créés des services d'inspection. Les progrès de la bactériologie entraînaient aussi un développement de la sensibilité aux pollutions invisibles et des interrogations sur la nécessité de procéder au classement d'industries dont personne ne se plaignait, mais qui pourraient potentiellement poser problème.

Les premiers inspecteurs des établissements classés se mettaient, eux aussi, à faire des recommandations de classement et à s'étonner ouvertement que certains produits n'aient pas encore été classés. Au grand agacement du Conseil Consultatif des Arts et Manufactures, les nouveaux venus qu'étaient les inspecteurs du travail, dont le corps fut formalisé au plan national en 1892, se mirent aussi à faire des propositions qui anticipaient les plaintes du public. Cette pratique était très mal vue par le ministre du Commerce qui supervisait les opé-

rations concernant les établissements classés. Ces inspecteurs là n'avaient, à ses yeux, rien à dire sur le sujet.

Le nouveau système technique de la fin du siècle, avec le pétrole, l'électricité, l'électrolyse, les développements de la chimie organique... contribuait aussi à l'apparition en cascade de nouveaux procédés, et de plus en plus, la nomenclature courait derrière l'évolution de l'industrie.

Mais revenons au Conseil Consultatif des Arts et Manufactures. À partir du moment où il était saisi pour un classement, comment s'y prenait-il pour décider s'il fallait ou non classer une fabrication ? Et dans quelle classe ? Là encore, la procédure est assez étrange. On pourrait imaginer que des inconvénients ayant été signalés, les membres de la Commission des classements du Conseil Consultatif allaient procéder à une étude du produit. Après tout, ils s'agissait de savants chimistes ou d'industriels, choisis pour leurs compétences dans ce domaine, et on pourrait imaginer qu'ils allaient analyser les composants, procéder à des expériences visant à évaluer la nocivité – on disait plutôt la nocuité au XIX<sup>e</sup> siècle – ou le danger du produit en question. C'est ce que faisait ce Conseil vers le milieu du siècle, notamment pendant la longue période pendant laquelle il fut présidé par Chevreul. Mais dans la seconde moitié du siècle, la pratique de ce Conseil évolua dans un sens bureaucratique : les enquêtes de terrain ou de laboratoire n'étaient plus à l'ordre du jour. Une fois le Conseil saisi, il mettait en route une enquête nationale visant à recueillir

Geneviève Massard-Guilbaud

# Histoire de la pollution industrielle

France, 1789-1914



En temps &amp; lieux

Éditions  
EHESS

Illustration : Lucien Jonas. Les usines de la Bleuse-Borne huile sur toile, 1913, coll. part.

l'avis des préfets. On écrivait à toutes les préfectures, y compris celles qui n'avaient jamais eu affaire à une usine de ce type, pour leur demander leur avis. Le problème qui était "monté" à Paris pour être expertisé par les meilleurs savants du moment "redescendait" donc en province pour recueillir l'expérience de hauts fonctionnaires qui n'avaient aucune connaissance en la matière, puisqu'un préfet n'est pas censé avoir de compétences en chimie. En fait, ce qui intéressait le Conseil parisien n'était pas de savoir si ces produits étaient dangereux, mais de savoir s'ils avaient soulevé des polémiques, engendré des problèmes. Ainsi, on voyait revenir au Conseil Consultatif, pour un même produit, les commentaires les plus variés, souvent complètement contradictoires ou fantaisistes. Les réponses des préfets au ministre étaient rarement argumentées. Certains laissaient clairement entendre qu'ils n'avaient aucun avis sur la question, mais d'autres portaient des jugements péremptoirs sur un produit auquel de toute évidence, ils ne connaissaient rien. Ajoutons que cette procédure, qui durait en moyenne un an, laissait tout le temps aux industriels concernés de pratiquer le lobbying nécessaire pour obtenir d'être classés le plus bas possible ou pas classés du tout (j'ai donné quelques exemples précis dans mon livre sur l'histoire de la pollution<sup>1</sup>).

En fin de compte, la décision de classer

<sup>1</sup> Geneviève Massard-Guilbaud, *Histoire de la pollution industrielle, 1789-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010.

et la nature du classement reposaient essentiellement sur la réunion de données totalement impressionnistes. Mais on ne classait que les produits qui provoquaient des remous et pas les autres. Non seulement le Conseil Consultatif des Arts et Manufactures était devenu une instance purement bureaucratique, mais il était devenu la courroie de transmission des seuls intérêts industriels.

En guise de conclusion, comment résumer l'esprit des centaines de classements dont les archives ont gardé une trace détaillée ?

Certains critères restèrent intangibles pendant tout le siècle : « classer le moins possible », « classer le plus bas possible dans la hiérarchie ». Le classement d'une industrie devait toujours être considéré comme indispensable pour avoir lieu. Il fallait veiller particulièrement à ne pas classer ou surclasser inutilement les industries nouvelles, innovantes ou - très important - celles qui permettaient de se passer des importations ou de concurrencer efficacement les industries étrangères. On trouve, dans les archives de superbes déclarations nationalistes sur « la lumière française », le « gaz français ». Ces critères-là restent à peu près immuables sur tout le siècle, mais d'autres apparaissent ou évoluent, comme l'inclusion du bruit parmi les motifs légitimes de classement.

La conception des classes elle-même avait changé, bien que cela ne fût jamais écrit nulle part. La 1<sup>ère</sup> classe, originellement synonyme de « classe des établissements qui ne peuvent pas

être établis à l'intérieur des villes », devint la « classe des établissements les plus dangereux ou les plus insalubres ». Désormais, les ingénieurs de l'État étaient les premiers à dire, dans leur optimisme constitutionnel, qu'il ne fallait plus se contenter d'éloigner, il fallait supprimer. Mais entre ce que les ingénieurs disaient et ce que les ingénieurs savaient faire, il y avait une marge, et on ne supprimait pas grand-chose.

Il faut enfin souligner que le XIX<sup>e</sup> siècle n'eut jamais de normes techniques nationales, uniformes. Certains parlementaires poussaient à la rédaction d'une norme, avec des spécifications particulières indiquant pour chaque industrie les mesures qui devaient être respectées, des doses ou des seuils éventuels... Une commission travailla à la rédaction d'une norme de ce type. J'ai retrouvé ces archives sans pouvoir identifier qui avait prescrit ou financé ce travail ni quand, exactement, il avait été entrepris. Il était très avancé lorsqu'il fut interrompu, apparemment par la Guerre de 1914. Ce travail d'ampleur finit, de toute évidence, dans les tiroirs, puisque la loi de 1917 ne changea rien sur ce point. ★

# Les normes juridiques et les normes techniques de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement



©A. Bouissou/MEEDDM

**Pierre Lascoumes**, *Directeur de recherche au CNRS, Centre d'Études européennes, Sciences-Po Paris*

Tout au long des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, toutes les dispositions adoptées en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ont été marquées par une continuité historique : elles reposaient toutes sur le principe de l'autorisation. Elles ont été aussi exemplaires de ce qui caractérise la plupart des politiques publiques : une tension constante dans la conciliation de la préservation de l'intérêt général avec la prise en compte des divers intérêts particuliers en présence (qui, dans le cas du décret de 1810, sont au nombre de trois : la défense du libéralisme économique, la sûreté des populations et l'inviolabilité de la propriété privée).

C'est à l'occasion d'un travail portant sur l'histoire des politiques d'environnement depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle que j'ai été amené à m'intéresser à la législation sur les établissements insalubres et incommodes, qui occupe une place fondamentale dans ce domaine. Les dispositions adoptées (à partir de 1810) tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle et du XX<sup>e</sup> siècle ont instauré un rapport particulier de l'autorité publique à (ou avec) un certain nombre d'activités économiques<sup>1</sup>. La forme juridique donnée à cette relation se caractérise par sa grande continuité historique ; il s'agit d'un système d'autorisations, fondé sur une identification et une hiérarchisation des risques, traduites dans une nomenclature. Sur la base de ce classement, l'autorisation introduit des prescriptions administratives destinées à assurer un certain niveau de sûreté dans le fonctionnement des installations industrielles. Progressivement, à partir de 1810 (mais en pratique presque un siècle plus tard), ce dispositif sera renforcé par la mise en place d'un système d'inspection censé contrôler les mesures de sûreté imposées aux entreprises. Ces quatre éléments (la nomenclature des risques, la procédure d'autorisation, l'imposition de mesures préventives et, enfin, l'inspection) perdurent encore aujourd'hui et ont même acquis une portée internationale, depuis l'adoption de la première directive Seveso (1982) qui a diffusé le modèle français à toute l'Europe.

Outre son originalité, cette histoire des installations classées est aussi typique de problèmes très généraux que soulève l'action publique. Il s'agit

d'une part, des liens devant être établis entre le niveau des connaissances (scientifiques et techniques) acquis à un moment donné et les choix en matière d'action publique, d'autre part, des problèmes de mise en œuvre des législations, avec les résistances et les compromis auxquels elle donne souvent lieu. En effet, il ne suffit pas de multiplier les rapports scientifiques, les législations et les annonces politiques pour changer le social ; c'est la manière dont les acteurs sociaux intègrent (et jusqu'à quel point) les normes collectives qui est susceptible de susciter les changements. Le plus important est la façon dont les acteurs de la mise en œuvre (régulateurs et destinataires industriels) s'emparent et les interprètent, en fonction de leurs besoins et de leurs responsabilités. Dans le cas qui nous occupe, tout dépend non seulement des mobilisations et des actions des industriels et des riverains des industries (aujourd'hui principalement représentés par des associations de protection de l'environnement), mais aussi de la capacité des agents administratifs chargés du contrôle de l'exécution à imposer le respect des prescriptions légales. Le cas de l'application du régime d'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement est exemplaire de ce qui peut être observé dans la plupart des politiques publiques, avec en particulier une tension, constante, entre la défense de l'intérêt général et la prise en compte de divers intérêts particuliers.

Si l'on se concentre sur les premiers textes en rapport avec le décret de

1810, on y retrouve l'expression de deux indicateurs de l'État dans sa forme moderne : la production d'information et la régulation administrative. Il s'agit, d'une part, d'un État qui, avant d'agir, se dote de systèmes d'observation du social, produit des statistiques et effectue des mesures de l'état et des besoins des populations dont il a la responsabilité. D'autre part, ces textes formalisent des règles spécialisées et chargent une administration technique de les faire appliquer. Plus largement, le régime des établissements classés, avec ses normes et ses agents chargés de sa mise en œuvre, s'inscrit dans le cadre général de ce que les sciences camérales ont nommé le « quatrième pouvoir », c'est-à-dire le pouvoir de police (au sens large de ce terme) ; cette attribution régalienne visait à assurer la sûreté et le bien-être des populations<sup>2</sup>. En France, elle a été portée pendant tout le XIX<sup>e</sup> siècle par le ministère de l'Intérieur, qui était chargé de faire face aux diverses sources potentielles de menace pour le bien public, notamment de la lutte contre les atteintes à la salubrité publique<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> P. Lascoumes, « La formalisation juridique du risque industriel », *Sociologie du travail*, n° 3, 1989, pp. 315-334 ; L'Eco-pouvoir, environnements et politiques, La Découverte, 1994, pp.111-137.

<sup>2</sup> P. Napoli, *Naissance de la police moderne*, La Découverte, 2003.

<sup>3</sup> P. Leroy Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*, 1911 ; F. Ewald, « Le gouvernement de l'industrie », *L'Etat providence*, Grasset, 1985.

La mise en perspective historique développée de façon pluri-disciplinaire (sous l'action des sociologues, juristes, historiens) dans les années 1990, a permis de prendre des distances à l'égard de deux « romans », de deux approches superficielles de l'histoire de la sûreté industrielle. La première considérait que la législation sur les établissements classés constituait un modèle pionnier préfigurant ce qu'allaient devenir plus tard (deux siècles et demi plus tard...) les politiques de protection de l'environnement (ce raisonnement était tout simplement anachronique). La seconde approche, à l'inverse, attribuait à cette législation une part du retard de la France en matière de développement industriel, en raison des contraintes qu'elle avait introduites. Dans cette deuxième vision des choses, le décret de 1810 aurait été l'amorce d'une avalanche de normes techniques et économiques de plus en plus strictes et détaillées qui auraient contraint les industriels, fait obstacle à des investissements productifs et, finalement, entravé l'innovation. Cette version oubliait simplement qu'un des principes du libéralisme est qu'il est nécessaire de protéger l'industrie contre elle-même, pour lui permettre de produire ses effets les plus favorables<sup>4</sup>. Pour répondre à ces récits tout aussi simplificateurs l'un que l'autre, il est possible de s'appuyer sur un ensemble d'éléments.

Je rappellerai, dans un premier temps, que la législation sur les établissements classés ne peut se comprendre que si l'on prend en considération la combinaison de trois grands principes du libéralisme. Dans un deuxième temps, je montrerai

que cette combinaison a débouché sur une régulation complexe, qui prend en compte une série d'intérêts à protéger et qui, pour cela, est tenue de jongler avec un ensemble de contraintes hétérogènes (économiques, techniques, juridiques et politiques), qui sont bien souvent en concurrence.

## La législation sur les installations classées et les principes du libéralisme

Le texte de 1810 est basé sur trois intérêts à protéger, explicites aussi bien dans les deux rapports préliminaires de l'Académie des Sciences que dans le décret lui-même.

Le premier de ces principes est celui du libéralisme économique. Il est le plus souvent posé comme central, car les mesures juridiques adoptées sont censées garantir le développement des manufactures, la sûreté de leurs installations et leurs nouvelles implantations. Cela correspond parfaitement au principe de base de l'État moderne théorisé au XVIII<sup>e</sup> siècle par les sciences camérales, qui considère que la puissance d'une nation dépend de plus en plus de sa puissance économique, de son dynamisme démographique et de ses échanges commerciaux. Cette forme de puissance est dès lors envisagée comme pouvant devenir, à terme, plus importante que la puissance guerrière.

En conséquence, il est indispensable de lever les obstacles à l'industrialisation et au commerce et surtout, il est essentiel de ne pas en créer de nouveaux. Un des arguments récurrents avancés pour fonder la législation de 1810 est celui de l'insécurité juridique que subiraient les manufacturiers. D'un côté, ils sont confrontés non seulement aux plaintes des riverains, mais aussi à celles, plus perverses, de leurs concurrents. Ils craignent des demandes répétées de dédommagements. D'autre part, on observe sur le territoire de très grandes différences et un grand arbitraire entre ce qui est autorisé à tel endroit et ce qui ne l'est pas, à tel autre, cela en fonction des autorités municipales et de leurs priorités. Les industriels sont donc tenus d'agir dans un contexte d'imprévisibilité qui entrave leurs initiatives. La nouvelle réglementation a pour objectif prioritaire de répondre à ce besoin de sécurisation, que les manufacturiers formulent de façon pressante.

Un deuxième principe libéral vient confronter le précédent, c'est celui de la sûreté des populations, qu'il faut aussi prendre en compte. Il ne faut pas oublier que la question de la salubrité publique a d'abord été formulée en des termes libéraux. Celle-ci a une longue histoire, qui remonte au XV<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup>. Les historiens ont montré comment cette notion était

<sup>4</sup>F. Ewald, *op cit*, p. 317.

<sup>5</sup>J. P. Baud, « Les hygiénistes face aux nuisances industrielles dans la première partie du XIX<sup>e</sup> siècle », *Revue juridique de l'environnement*, n°3, 1981, p. 205

exprimée dans les très nombreuses ordonnances municipales visant à contrôler certaines sources de nuisances (incommodes, et parfois insalubres) émanant de différentes activités (les élevages de bétail à l'intérieur des villes, les ateliers d'équarrissage, les boyauderies, les mégisseries, etc.). Était aussi posée la question de la sécurité au sens des risques d'incendie ou d'explosion générés par les activités manufacturières, en particulier par celles qui utilisaient des produits chimiques. Cette dimension de salubrité publique est présente dans les choix politiques effectués, mais elle ne vient qu'au deuxième rang, après le premier intérêt à protéger, celui du développement économique.

Enfin, un troisième grand principe libéral, souvent négligé, est celui de l'inviolabilité de la propriété privée. Dans tous les documents de l'époque, on retrouve également l'idée selon laquelle la présence des manufactures est susceptible, en raison des nuisances olfactives et sonores qu'elles génèrent, de porter atteinte aux propriétés des particuliers. Plus précisément, cette présence entraînerait une perte de valeur pour les biens immobiliers situés à proximité des établissements. Selon les plaintes reçues par les autorités, des bâtiments et des terres seraient devenus très difficiles à louer et, a fortiori, à vendre, en raison des nuisances subies (essentiellement les bruits et les odeurs). La présence de certaines manufactures utilisant des produits chimiques peut aussi porter atteinte à la production agricole (des plaintes signalent des

arbres, des végétaux et des récoltes endommagés par des émanations). Ce bref extrait du rapport de l'Institut (daté d'octobre 1810) est significatif ; un paragraphe s'achève ainsi : « La sollicitude du gouvernement embrassant toutes les classes de la société, il est de sa justice que les intérêts de ses propriétaires ne soient pas plus perdus de vue que ceux des manufacturiers ».

Ainsi, durant la période initiale de formulation d'une politique de surveillance des « établissements incommodes et insalubres », trois types d'intérêts à protéger sont énoncés : le développement économique, la salubrité publique et le droit des propriétaires. Il est frappant d'observer qu'aucune clef de répartition n'est donnée qui permette de déterminer le poids de chacun de ces intérêts. Selon quelle formule sera-t-il possible de hiérarchiser ces intérêts entre eux, de faire prévaloir celui-ci par rapport à tel autre ? Selon une expression classique utilisée par les juristes, on parle, le plus souvent, de conciliation des intérêts. J'estime que cette formulation est inadéquate ; je lui préfère une image empruntée à la menuiserie : en effet, il ne s'agit pas de concilier entre eux des intérêts divergents, mais de les ajuster, de les faire tenir l'un avec l'autre. En effet, cet ajustement est le plus souvent contraint, car chacun des intérêts conserve ses caractéristiques propres, elles-mêmes très difficiles à concilier entre elles. Pour assurer l'ajustement de ces intérêts, les concepteurs de la régulation s'en remettent à des procédures et aux modalités pratiques de leur mise en œuvre.

## La mise en œuvre des normes techniques et juridiques

La procédure d'autorisation (surtout dans ses premières versions, qui perdureront durant un siècle et demi) reste très floue. Elle laisse aux acteurs qui la mettent en œuvre de vastes marges d'interprétation<sup>6</sup>. L'exemple le plus significatif est celui de la procédure, très innovante pour l'époque, de l'enquête d'information commodo et incommodo pour les nouveaux établissements (que l'on peut considérer comme une première version des futures enquêtes publiques). Aucune règle ne vient préciser ces deux éléments essentiels que sont, d'une part, l'identité des acteurs qui doivent réaliser cette enquête et, d'autre part, sa portée. Dans le texte, il est simplement mentionné une zone d'investigation de cinq kilomètres. Dans certaines villes, le maire en prend la responsabilité, dans d'autres, ce sont des commissaires de police qui s'en chargent. Mais il est dit aussi que les citoyens peuvent apporter leurs « moyens d'opposition » au projet d'établissement, mais rien ne précise quand, et sous quelle forme. Rien ne définit non plus, le contenu des informations à recueillir, tant celles à décharge (les avantages, commodo), qu'à charge (les nuisances, incommodo).

<sup>6</sup>A. Bourguignant, « Législation appliquée aux établissements industriels », Paris, Editions Victor Dalmont, 1858.

Rien n'indique, enfin, la façon dont ces informations doivent être synthétisées afin de préparer la décision finale de l'autorité publique. Très souvent, dans les dossiers accessibles dans les archives, on constate à quel point ces documents peuvent demeurer purement formels et dénués d'informations permettant une appréciation objective étayée. Le silence des dossiers sur ces points peut être interprété comme dénotant soit une incapacité de l'administration à instruire les procédures, soit un préjugé favorable, chez celle-ci, à la création de tout nouvel établissement, un préjugé faisant primer la finalité productiviste.

Les historiens ont aussi montré le flou existant dans les nomenclatures d'activités considérées comme étant à risque. Il en résulte une grande source d'incertitude quant au classement des établissements, et par conséquent sur le degré de contraintes qui sera (ou non) imposé à l'industriel. De plus, au fil des décennies, il est devenu d'autant plus difficile de hiérarchiser les activités que les technologies et les facteurs de risque évoluaient.

L'affectation d'une classe de risque à une activité donnée est restée longtemps un processus aléatoire relevant du pouvoir discrétionnaire de l'administration. De là découle aussi la nature des prescriptions qui sont définies dans l'arrêté d'autorisation. Un exemple significatif nous en est fourni par les travaux effectués sur les établissements de première classe. Ceux-ci sont tenus à une obligation d'éloignement des habitations, mais cette notion d'éloignement reste non définie en termes

de distance. Des chiffres ont parfois été avancés, sans jamais avoir été stabilisés, ni à plus forte raison généralisés. Si le régime le plus sévère est celui qui pèse sur les établissements de première classe, les archives montrent à quel point les exceptions ont été multipliées afin de déroger à ces contraintes, même lorsqu'il s'agit indiscutablement d'établissements relevant techniquement de cette catégorie. S'est également posée la question du statut à donner à tous les anciens établissements. Selon le texte de novembre 1810, ceux-ci relèvent simplement d'une déclaration sans conséquence normative. Surgit alors la question des avantages concurrentiels des anciens établissements au détriment des nouveaux. Se posera aussi la question des extensions d'anciens établissements : quel régime doit-on leur appliquer et quelles exigences est-il possible d'avoir à leur égard ? En fin de compte, les critères de choix effectifs demeurent ceux qui président à la décision discrétionnaire du Préfet (et de ceux qui lui ont préparé le dossier). Les normes techniques et juridiques générales sont très souvent remises en discussion et contournées par les interférences entre économie et politique locales.

Dans sa conception originelle, la procédure d'autorisation est potentiellement très normative. Mais, durant une longue période, elle est restée porteuse de très grandes incertitudes, cela d'autant plus qu'aucun organisme spécialisé n'avait la responsabilité de sa mise en œuvre. Ainsi, il faudra attendre le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle pour que la Préfecture de Paris recrute des agents spécialement char-

gés de l'instruction de ce type de dossier<sup>7</sup>. Là où ils existent et travaillent, ce sont les Conseils de salubrité publique qui ont le rôle le plus significatif en rendant des avis basés sur une certaine technicité. Mais, là encore, l'impact des avis donnés par les Conseil de salubrité sur la décision préfectorale finale n'est jamais automatique et les liens entre eux sont souvent très lâches.

En conclusion, on peut dire que la régulation introduite par le décret de 1810 sur les établissements classés, pour originale qu'elle soit, n'a connu qu'une mise en œuvre extrêmement symbolique, tout au moins jusqu'en 1917. Il ne faut pourtant pas en déduire qu'elle n'aurait eu aucun effet social. On peut faire l'hypothèse qu'elle a été un repère tant pour l'action des manufacturiers et industriels que pour celle de l'administration publique. Un long apprentissage a ainsi débuté, au profit d'une transformation lente, mais progressive, des conduites. Au vu des connaissances disponibles, les impacts directs de la législation sur les établissements classés restent cependant extrêmement difficiles à évaluer et cela, d'autant plus que les pouvoirs de sanction à disposition de l'administration étaient des plus restreints (seule une contravention pour non-respect des obligations pouvait être prononcée).

Enfin, il faut soulever un aspect du problème qui conserve aujourd'hui toute son actualité. Ceux qui ont pratiqué

<sup>7</sup>A. Thépot, « Les ingénieurs des Mines », *Culture technique*, 12, 1984, pp. 55-62.

l'inspection des installations classées ont éprouvé, dans cette activité, les difficultés de l'exercice d'une police administrative. A l'incertitude provenant du contenu flou des textes dont nous venons de parler, il faut ajouter l'ambivalence politique, qui a toujours existé, à l'égard d'un pouvoir administratif relativement fort. On peut ici (dans le cadre du bicentenaire du décret de 1810 ) rappeler la figure de Napoléon et sa conception du rôle des ingénieurs des Mines. Comme chacun le sait, Napoléon a suivi d'assez près la réalisation des codes juridiques, et les travaux réalisés à leur sujet par le Conseil d'État ont été précisément consignés par J.G. Loqué. Napoléon manifeste une très grande suspicion à l'égard des ingénieurs des Mines en raison de leurs actions en matière de surveillance et de sécurité de ces exploitations. Cette suspicion a longtemps perduré. Elle annonce les difficultés constantes que beaucoup d'acteurs ultérieurs de la mise en œuvre des inspections rencontreront. Napoléon redoutait « les tracasseries que ses agents pouvaient faire subir aux propriétaires » et il n'aimait pas que l'on « permit au mineur de ne jouir de son exploitation que sous la surveillance, et presque sous l'agrément, des ingénieurs ». Ainsi l'on observe, durant cette période décisive du début du XIX<sup>e</sup> siècle, deux phénomènes aussi divergents que significatifs : d'un côté, un ensemble d'intérêts (privés et publics) sont désignés comme méritant une protection particulière, mais, de l'autre, les conditions de leur ajustement ne sont pas précisément définies et tout repose, in fine, sur les acteurs de la mise en œuvre des inspections et sur leurs

logiques d'action. Dès lors, on comprend mieux la raison pour laquelle ce sont les intérêts liés au développement économique et industriel qui ont longtemps prévalu. ★

Visite d'inspection. ©L. Mignaux/MEDDTL



# De Feyzin (1966) à AZF (2001) : La naissance du métier d'inspecteur des installations classées ?

**Laure Bonnaud**, chargée de recherche à l'INRA, RiTME, UR 1323, Ivry-sur-Seine

Cette communication, issue d'un travail de thèse réalisé il y a une dizaine d'années<sup>1</sup>, s'intéresse au métier d'inspecteur des installations classées et analyse ses évolutions depuis la fin des années 1960, à savoir la « période DRIRE »<sup>2</sup> de l'inspection. Le parti pris de ce travail consiste à dépasser la présentation formelle des changements réglementaires ou institutionnels pour analyser l'activité concrète des inspecteurs de terrain, ainsi que la façon dont ils interprètent les évolutions de leur métier dans un registre subjectif.

La mise en perspective historique permet d'envisager les permanences et évolutions de l'activité selon cinq dimensions classiques dans la sociologie du travail.

La première consiste à caractériser la population des inspecteurs des installations classées : Qui sont ils ? Quelle est leur formation, quelles sont leurs trajectoires et identités professionnelles ? Les deux dimensions suivantes concernent le métier d'inspecteur

c'est-à-dire l'instruction des procédures d'autorisation et le contrôle des établissements industriels : Quel rapport à la connaissance scientifique et à l'expertise technique entretiennent les inspecteurs, qui sont en majorité des ingénieurs, et comment cela se traduit-il dans leurs pratiques concrètes ? En tant que contrôleurs mettant en œuvre une politique régalienne, quelle conception du droit adoptent-ils ?

Enfin cette description serait incomplète sans l'examen des relations des inspecteurs des installations classées avec leurs principaux interlocuteurs de travail : les exploitants industriels d'une part, visés par les politiques publiques successives de prévention et de gestion des risques industriels, et la hiérarchie des inspecteurs d'autre part, soit l'administration centrale du ministère de l'Environnement.

Sur le plan méthodologique, l'enquête sociologique a été menée entre 2000 et 2002. Plus de 80 inspecteurs, en poste et à la retraite ont alors été interrogés

au cours d'entretiens semi-directifs, dans quatre départements d'une même région, ainsi qu'au siège régional de la DRIRE. Lorsqu'ils étaient disponibles, les anciens dossiers d'autorisation des entreprises ont été consultés, à la fois dans les groupes de subdivisions des DRIRE et dans certaines entreprises de leur région. Enfin, le travail de terrain repose également sur l'observation de visites d'inspection, réalisées en accompagnant les inspecteurs rencontrés dans le cadre d'entretiens et complétées par des entretiens d'autoconfrontation à l'issue des inspections.

<sup>1</sup> L. Bonnaud, « Experts et contrôleurs d'État : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours ». Thèse pour le doctorat de sociologie de l'ENS de Cachan, décembre 2002

<sup>2</sup> DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement. L'expression « période DRIRE » a le mérite d'être parlante, mais elle est impropre dans la mesure où l'appellation du service change tout au long de la période considérée : service de l'industrie et des mines, DRIR, puis DRIRE. Ce texte ne traite pas de l'évolution de l'inspection dans les autres services (Service Technique Interdépartemental d'Inspection des Installations Classées, services vétérinaires) ni des inspecteurs isolés dans les DDASS ou DDAF, alors qu'un travail exhaustif sur l'inspection devrait intégrer l'ensemble des expériences d'inspecteurs, en les comparant.

Cette analyse a été menée et est présentée via des modèles, appelés ici « figures », c'est-à-dire des représentations idéalisées de la réalité, qui ne la reflètent pas exactement, mais qui ont une vertu d'aide à la compréhension<sup>3</sup>.

## L'inspecteur technicien, figure pionnière de l'inspection des établissements classés

Du point de vue chronologique, la catastrophe de Feyzin, le 4 janvier 1966, est généralement considérée comme le point de départ d'une véritable inspection des établissements classés. Avant cette date, et depuis 1917<sup>4</sup>, les inspecteurs du travail étaient en charge de cette activité, avec des résultats plus ou moins heureux, en raison d'incompatibilités entre la sécurité des personnes, des installations et du voisinage, et également parce que cette fonction n'avait pas réussi à s'imposer dans le répertoire déjà large des interventions de l'inspection du travail. En conséquence, ses inspecteurs n'en avaient jamais fait une priorité : peu de moyens avaient été octroyés à cette mission ; le suivi des établissements industriels était lacunaire, peu informé et faiblement technicien ; le cadre réglementaire n'avait pratiquement pas été actualisé depuis la loi de 1917.

Dans ce contexte, la prise en charge de l'inspection des établissements classés par les services de l'industrie et des mines est généralement présentée comme une réponse adéquate à la désorganisation des services et des secours mise en évidence par la catastrophe de la raffinerie de Feyzin le 4 janvier 1966. Il apparaît logique de faire appel à un service du ministère de l'Industrie, dont les personnels ont une compétence technique et une expérience de la sécurité acquise dans les mines<sup>5</sup>. La naissance du ministère de l'Environnement, le 7 janvier 1971, notamment l'intégration en son sein de la direction de la prévention de la pollution, accélère cette évolution. Pour séduisant qu'il soit, ce récit mérite d'être nuancé si l'on s'intéresse avant tout au terrain et aux inspecteurs eux-mêmes.

Tout d'abord, cette nouvelle activité n'arrive pas au même moment dans tous les services des mines : certains des inspecteurs rencontrés s'intéressent progressivement aux établissements classés entre 1970 et 1975, tandis que d'autres ont commencé dès 1967. Beaucoup d'inspecteurs qualifient leurs débuts dans ce nouveau métier de « folkloriques » : « Les deux premières années, chacun faisait comme il l'entendait. On ne savait pas faire du tout ». Certains racontent qu'ils ont appris leur nouvelle attribution de la bouche de la secrétaire de leur arrondissement minéralogique, d'autres que ce sont les industriels qui les appelaient pour leur proposer de mettre aux normes des installations dont ils ignoraient tout. Comme au XIX<sup>e</sup> siècle, un certain nombre de pratiques vont

s'inventer dans les départements en fonction des initiatives et réussites des uns et des autres.

Les nouveaux inspecteurs des établissements classés découvrent le monde industriel. En effet, comme leur nom l'indique, les services des mines sont chargés alors principalement des mines (de potasse, de charbon, etc.) : leurs ingénieurs s'occupent de la qualité et de la sécurité d'exploitation (les accidents sont nombreux et mettent souvent en péril la vie des hommes) ainsi que de la sécurité sociale minière : ils ont une expérience marquante du « fond », des galeries, etc. « Ça s'appelait le service des Mines et ça portait bien son nom. Ça n'était pas un service 'de l'industrie', c'était un service 'des mines' ». L'inspection des mines est une activité très concrète, qui repose principalement sur la présence sur le terrain et le contrôle visuel, lors des descentes. On ne « fait du papier » que dans les cas graves, c'est-à-dire en cas d'accident mortel. Les inspecteurs ont donc une expérience professionnelle très marquante, constitutive d'une forte identité au travail, mais éloignée de la variété des établissements classés qui leur échoit à ce moment-là.

<sup>3</sup> Dans une perspective proche de celle des idéaux-types webériens : Weber M., *Economie et société*, Paris : Pocket, 1995

<sup>4</sup> Loi du 19 décembre relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes

<sup>5</sup> cf. l'introduction de la circulaire du 23/03/73 relative à l'inspection des établissements classés et à l'environnement industriel. Pour une analyse plus détaillée : J. Colliot, B. de Font-Réault, « La prise en charge de l'inspection des installations classées par les services de l'Industrie et des Mines », *Annales des Mines*, juillet-août 1979, p. 41-46

De plus, l'organisation administrative des arrondissements minéralogiques est calquée sur la géographie minière (soit un service consistant là où il y a des gisements, soit un petit service là où il n'y en a pas) et ne recoupe pas forcément le paysage industriel. Par exemple on trouve dans la Loire un service des mines très étoffé, en raison de la présence des charbonnages de la Loire à Saint-Étienne, et un service restreint dans le Rhône ; or, sur le plan industriel, un vaste tissu industriel s'était développé dans le Rhône avec d'importants établissements dans le secteur de la chimie, tandis que dans la Loire se trouvaient plutôt des PME, notamment des entreprises de traitements de surface qui présentent cependant des enjeux environnementaux notables.

On comprend donc que la conversion des arrondissements minéralogiques des services des mines ne va pas de soi. Se pose également un problème de formation et d'adaptation des inspecteurs à leur nouvelle mission. Pour certains (plutôt les plus âgés), la sécurité d'exploitation est un travail noble, fondement de leur identité professionnelle, tandis que l'encadrement des établissements classés est secondaire, la prévention de la pollution et des risques n'étant pas considérée comme un enjeu important. Pour d'autres (jeunes ingénieurs et nouveaux recrutés), l'activité minière est amenée à décroître et il faut faire évoluer le service. Se profile ainsi une distinction entre ceux qui vont rester à proprement parler des inspecteurs des mines, et ceux qui vont investir le champ de l'environnement industriel, la dichotomie semblant relever d'un effet générationnel.

*«L'inspection dans les mines, c'était totalement différent de l'inspection des installations classées. Totalement différent. Mais je ne vous cache pas que certains anciens ne voulaient pas y aller. Ils voulaient rester dans les mines. Dans la pratique, c'est vrai que partout où il y avait des anciens, ils ont gardé les mines. Et ce sont les jeunes qui ont pris l'inspection».*

Au cours des années 1970, ce mouvement de reconversion du service des Mines est accompagné par le ministère de l'Environnement, qui sollicite la création progressive de 440 postes supplémentaires, ainsi que de 260 postes de techniciens. Seront recrutés notamment des ingénieurs chimistes (formés dans des écoles de chimie) lors de trois recrutements exceptionnels entre 1972 et 1974. Ces recrutements ont des effets encore observables aujourd'hui en termes de pyramide des âges et de formation.

*«Il y avait une espèce de mythe du chimiste, quand je suis arrivé. Dans les arrondissements minéralogiques, les gens pensaient qu'on était capable d'analyser n'importe quoi et ensuite qu'on allait en déduire facilement des choses au point de vue environnement. Or ce n'était pas du tout le cas. Moi, le genre de formation chimique que j'ai fait, c'était calculer des colonnes de distillation, calculer le diamètre optimal d'un réacteur, la pression optimale de réaction, des choses comme ça. Et même ceux qui ont fait de la chimie analytique, de la chimie des procédés ou de la chimie réactionnelle, ce n'était jamais pris par le bout des effluents*

*qui sortaient des usines ou par celui des problèmes d'environnement que ça pouvait générer. On connaissait peu ces problèmes dans les écoles de chimie au début des années 70. Donc on n'avait pas du tout une compétence particulière sur les problèmes d'environnement...»*

Par la suite le recrutement s'homogénéise fortement et les inspecteurs, ingénieurs de l'industrie et des mines, viendront principalement des écoles des mines, notamment de Douai et d'Alès.

Les jeunes inspecteurs débutent leur activité dans l'esprit pionnier mis en place dans les années 1970 : ils doivent passer de la sécurité des hommes à celle des installations et pour ce faire, ils transposent leur façon de travailler dans les mines, fondée sur une excellente connaissance technique, aux établissements classés.

*«Les mines, on y avait travaillé physiquement, on savait ce que c'était. Lorsqu'on s'occupait des tâches classiques, c'était des professionnels qui s'occupaient d'inspection technique. À partir du moment où on s'est occupé d'installations classées, on n'était plus des professionnels, parce que si je veux contrôler une entreprise chimique, je ne suis pas chimiste et si je veux contrôler du traitement de surface, je ne suis pas non plus traiteur de surface. Donc on a pris en charge des installations qu'on ne connaissait pas, un changement considérable de nos activités».*

Dans ces conditions, l'inspection se met en place progressivement, selon une conception que l'on peut qualifier de «technicienne». Conformément à leur formation d'ingénieur, les nouveaux inspecteurs font de l'acquisition des



©DREAL : solution technique adaptée pour une TPE

compétences en matière de procédés industriels, le préalable à toute activité d'encadrement réglementaire.

*«Au départ, on ne savait pas ce qu'on allait voir. On allait visiter une entreprise pour savoir ce qu'il y avait dedans. Donc on s'est formé petit à petit et sur certaines activités, on a fini par acquérir une certaine compétence. Au début, les traitements de surface, on n'y connaissait rien. On voyait des cuves, des cuves et des cuves. Bon. Quand vous en avez vu dix, vous commencez à comprendre les choses. Donc progressivement, on s'est formé. Et au bout d'un certain temps, on avait une certaine expérience».*

Ils attachent une grande importance à la compréhension des procédés industriels, cherchent des solutions techniques aux problèmes et encouragent, plus qu'ils n'imposent, des modes de production différents. Les agendas des inspecteurs des années 1970 révèlent une intense

activité de visites de sites pilotes et de salons professionnels. Les relations qui se nouent avec les industriels reposent beaucoup sur le conseil (y compris en arbitrant des devis de station d'épuration ou de filtre de cheminées....) et le dialogue technique (il y a d'ailleurs des formations conjointes entre professionnels et inspecteurs), en profitant également de liens de sociabilité qui se développent en dehors du travail, « entre ingénieurs » représentant d'une notabilité locale.

## La figure de la magistrature technique

Dans les années 1970, le métier d'inspecteur des établissements classés est conçu de façon très technicienne, dans une optique de prévention : il s'agit de faire connaître et diffuser la connaissance

technique sur des procédés industriels moins polluants ou plus économes en énergie, et d'inciter les industriels à produire mieux, en veillant à préserver l'environnement. Les références aux textes réglementaires sont faibles, d'autant que le cadre juridique, celui de la loi du 19 décembre 1917, est mal adapté et n'offre que peu de ressources.

*«Au départ, on faisait vraiment de l'inspection technique, en tant que technicien, dans une entreprise. On avait le titre d'ingénieur. Une inspection technique, vous pouvez très bien vous passer de texte. Vous connaissez la technique, vous n'avez pas besoin de texte».*

Cette pratique permet également de se démarquer de l'approche précédente, jugée trop juridique, des inspecteurs du travail. Les inspecteurs du service des mines revendiquent une approche d'ingénieur, et pas une approche de contrôleur, ils veulent construire des rapports différents avec les industriels, fondés sur la recherche de solutions qui permettent de concilier protection de l'environnement et efficacité technique.

*«Alors l'inspection du travail n'avait pas une bonne cote... Ce sont des juristes, alors bon... Des juristes ! On leur reprochait un petit peu leur étroitesse d'esprit : « Le droit ! Le droit ! » Brut de frappe ! Avant la situation industrielle qui peut être améliorée...»*

Cette situation évolue avec le promulgation de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement : elle prolonge (dans ses principes) et renforce (à travers l'introduction de la notion d'installation, dans les sanctions, ou la prise en compte de nouveaux intérêts protégés comme le paysage etc.) le texte de 1917. Sur le terrain, elle marque une double évolution : d'une part, elle précise la procédure pour l'instruction des demandes d'autorisation et d'autre part, elle inaugure une longue série de lois, décrets, arrêtés et circulaires qui paraissent dans les années 1990.

À partir de la fin des années 1980 et pendant les années 1990 se met en place une succession ininterrompue de lois, d'instructions, de directives, de circulaires... Ainsi, avant 1982, il n'y avait jamais plus de trois arrêtés et circulaires par an contre vingt-cinq en 1996 : un inspecteur a alors plus de deux

textes nouveaux à appliquer par mois ! Conséquences immédiates : les relations qui étaient jusqu'alors restées souples avec l'administration centrale se renforcent.

De plus, dans un contexte favorable aux associations de protection de l'environnement<sup>6</sup>, la visibilité de la politique s'accroît, ainsi que les attentes à son égard, notamment en matière de contrôle : tant que les textes réglementaires ne couvraient que mal, ou partiellement, ou pas du tout, les atteintes à l'environnement (par exemple pour les sites et sols pollués), il était difficile de poser la question de l'efficacité de l'inspection. Dès lors que le dispositif réglementaire est précis et imposant, cette question se pose et rend intenable le compromis technicien des pionniers des services des mines.

Parallèlement, plusieurs évolutions fragilisent la portée de la compétence technique des inspecteurs :

★ L'inspection des établissements Seveso,

centrée sur de la notion de risque et qui suppose des connaissances et compétences spécialisées, modifie l'organisation et la pratique de l'inspection. Les inspecteurs en poste dans certaines zones particulièrement concernées par l'industrie chimique sont les précurseurs d'une certaine spécialisation qui se traduit par la création de subdivisions chimie dans les années 1980 et la mise au point de guides méthodologiques spécifiques ;

- ★ Les domaines d'intervention des inspecteurs s'élargissent : des sites et sols pollués jusqu'aux effets des installations sur la santé ;
- ★ Un certain tassement, enfin, dans les effets des solutions techniques conduit à redéfinir le rôle de l'inspecteur.

*« Dans l'industrie, au début, la démarche était nouvelle (...), les efforts étaient faciles à faire et ils avaient un impact important. En termes de pollution des eaux, il est facile de diminuer le niveau de pollution par 10, c'est pour re-diminuer par 10 après, c'est le deuxième stade qui est difficile. (...) C'était nettement plus facile au début. Maintenant, ça devient de plus en plus technique et spécialisé ».*

Progressivement, les compétences techniques sont acquises au sein des établissements et un marché de la protection de l'environnement se développe. Les inspecteurs, privés de leur principale ressource de monopole technique, ont le sentiment d'une dépossession : « on fait de plus en plus un boulot administratif ».



©DREAL.

P. Lescourmes, « L'éco-pouvoir » Paris, La Découverte, 1994

Dans un effet de basculement, l'inspection se tourne plus franchement vers le droit et les ressources réglementaires qui leur permettent de faire pression sur les industriels. La référence au droit se systématise, mais c'est un droit aménagé, accompagné d'instructions très claires : les textes réglementaires doivent être utilisés pour pousser à l'amélioration de la situation mais nullement pour sanctionner, comme en témoigne cette note de service régionale (1995).

*«Il est certain que les inspecteurs des installations classées doivent d'abord établir un dialogue avec les responsables des établissements contrôlés. Engager de façon systématique des sanctions pour chaque infraction, même mineure, serait de nature à ne pas créer avec l'exploitant ce climat de concertation que nous souhaitons. Mais, lorsque l'inspecteur s'aperçoit que la confiance qu'il a accordée à son interlocuteur est mise à mal, ce dernier doit être sanctionné lorsqu'il commet une infraction».*

C'est également dans le courant des années 1990 qu'émerge le slogan des DRIRE « Pour une industrie performante, propre et sûre », qui symbolise l'idée d'accompagnement par l'inspection d'un développement industriel respectueux de l'environnement. Des consignes sont données localement pour une action de contrôle qui écarte la sanction, les sanctions administratives sont toujours préférées aux sanctions pénales et le relevé d'infraction est vu comme un échec pour l'inspecteur qui le relève. Cette dernière caractéristique est décisive pour l'identité profes-

sionnelle des inspecteurs : dresser un procès-verbal est considéré comme un échec dans la relation avec l'industriel.

## La procéduralisation de l'activité d'inspection : une nouvelle définition du métier d'inspecteur

A la fin des années 1990, le ministère de l'Environnement dresse un bilan critique de l'Inspection des installations classées. Appuyée sur des enquêtes d'images, cette réflexion collective met en évidence que l'inspection est mal connue de la population en général, et que son image est très dégradée au sein même du ministère, alors dirigé par la ministre écologiste Dominique Voynet, et auprès des associations de protection de l'environnement, qui lui reprochent sa proximité avec le monde industriel. De cet inventaire naît alors une grande réforme qui vise d'une part à clarifier les rôles et responsabilités entre inspecteurs et inspectés, et d'autre part à asseoir l'action de l'inspection sur un socle de compétences propres à un « métier ».

Sur le premier point, la direction de la prévention de la pollution et des risques cherche à modifier la présentation de l'inspection en réaffirmant sa dimension régaliennne. Elle propose la rédaction d'une charte sur les valeurs de l'ins-

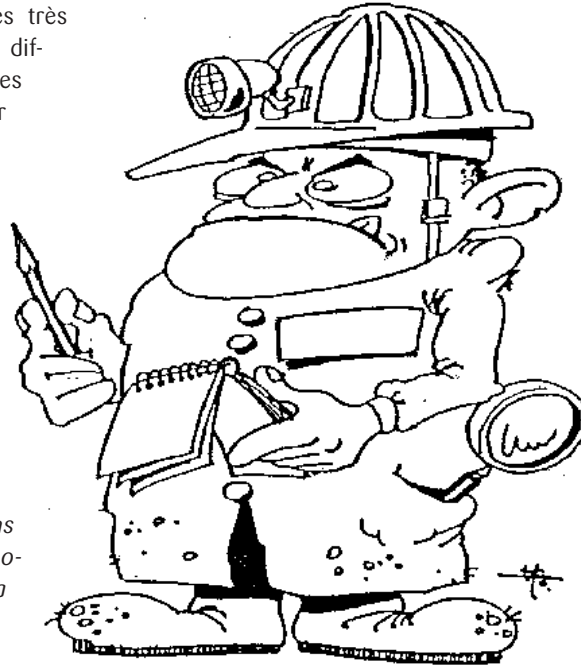
pection (dans des groupes de travail intégrant des inspecteurs de terrain) et renforce ses règles déontologiques, notamment celles qui concernent les activités incompatibles. Cette dernière évolution répond à une revendication ancienne des associations de protection de l'environnement qui réclament que les DRIRE séparent leur activité de développement industriel et de contrôle des installations classées. Ces réflexions conduisent donc naturellement à la mise en cause du modèle du subdivisionnaire généraliste.

*«Donc j'étais le prototype de celui qui commençait sa journée sur les camions, qui en début d'après-midi se retrouvait au bord d'une sphère de gaz avec des pros des vannes à sécurité positive, et j'avais un peu de mal à suivre. (...) Et en fin d'après-midi, je terminais ma journée autour d'un cocktail à la CCI-Chambre de Commerce et d'Industrie sur le développement du pôle de plasturgie de la localité, qui par ailleurs est une belle réussite. Mais voilà, c'était la polyvalence complète. Professionnellement, je crois que c'est le poste le plus passionnant que j'ai fait. J'étais à la fois conscient des limites de la polyvalence, mais comme pas mal de collègues, je crois, j'étais attaché à cette richesse des activités».*

L'interdiction formelle de l'exercice conjoint des missions de développement industriel et d'inspection marque également une étape importante dans l'histoire de l'inspection, même si de nombreux groupes de subdivisions avaient déjà entériné cette évolution depuis plusieurs années en modifiant

localement leur organisation du travail. Parallèlement, des consignes très claires sont données par les différents niveaux hiérarchiques de l'inspection pour renforcer la dimension de contrôle de l'activité : le relevé systématique des infractions fait notamment l'objet d'une attention particulière.

« Mis à part ce problème de délégation de signatures, le but (...) était d'arrêter un système où en permanence on mettait en balance dans notre tête l'intérêt économique et le respect de la réglementation environnementale. Et d'avoir un système dans lequel aujourd'hui ces fonctions sont séparées... Ici, ça s'est passé de la façon suivante : le DIRE a fait un petit topo et il a dit : « il faut qu'on soit les gendarmes de l'environnement ». Et il avait fait reprendre par le service de la division ici une trentaine de rapports d'inspection et il avait montré des choses qui étaient des infractions caractérisées et qui se terminaient par une gentille lettre de l'inspecteur. Et il disait : « mais comment ? » Donc il a réparti ensuite les inspecteurs en groupe de travail et il leur a demandé de requalifier ce qu'ils avaient vu et ce qu'ils avaient écrit dans leur rapport. De façon à montrer qu'il y avait une dérive. C'est-à-dire que normalement, si on constate une infraction, le texte de la loi est clair : on peut ne pas dresser



Caricature de l'inspecteur technicien, figure pionnière de l'inspection des établissements classés/Ministère de l'Écologie

*procès-verbal si on veut, mais on doit de toute façon mettre en demeure et quand on revient après mise en demeure, ce n'est plus une contravention, c'est un délit, et là on doit dresser PV. Alors que de lettres de remontrances en lettres d'avertissement suivies de lettres de remontrances, on squeezait complètement cette partie conflictuelle, finalement. Bon. Ça, ça a été noté.*

La professionnalisation constitue le deuxième axe de modernisation de l'inspection. Le 11 mai 1999, à la maison de la Chimie, à Paris, un séminaire organisé par le service de l'environnement

industriel officialise... la naissance d'un métier d'inspecteur des installations classées qui existe depuis 1810 !

Diverses voies pour la « création » du métier d'inspecteur sont alors présentées : la plus importante concerne la formation qui est entièrement repensée à la fois lors de l'arrivée en fonction des inspecteurs, dans les écoles des Mines et au cours de la vie professionnelle. Pour la première fois, historiquement, des ingénieurs sont formés à l'inspection dans toutes ses dimensions (juridiques, technique, managériales, déontologiques etc.) Se met progressivement en place un parcours de formation, sous la forme de succession de modules de plus en plus spécialisés, qui détermine le type de tâches qu'un inspecteur peut réaliser.

De plus, on constate une procéduralisation de l'inspection, c'est-à-dire l'inscription des tâches de l'inspection dans une série de procédures et de prescriptions. Le ministère tente de peser sur les pratiques, en les fixant dans des procédures détaillées et précises : comment préparer une inspection, comment se présenter, quoi dire, comment faire la réunion de conclusion, que mettre dans le rapport, etc. Les vade-mecum et guides méthodologiques se multiplient, essentiellement conçus dans des groupes de travail qui impliquent des inspecteurs de terrain. C'est dans ce contexte renouvelé que se produit la catastrophe de l'usine AZF à Toulouse.

## Conclusion : vers un métier d'inspecteur ?

L'inspection des installations classées n'a longtemps été qu'une des multiples activités de ceux qui en étaient responsables, au même titre que l'inspection du travail, l'inspection des mines, le contrôle des poids lourds, le développement industriel, etc. Dès lors, la politique menée par le ministère de l'Écologie depuis une dizaine d'année, appuyée sur une spécialisation des personnels et la mise en place de divers outils spécifiques pour l'expertise et le contrôle (guides méthodologiques divers et variés) peut être considérée comme un nouvel âge de l'inspection, dans lequel on cherche à faire émerger un « métier » d'inspecteur. La catastrophe de l'usine AZF à Toulouse, en 2001, intervient peu de temps après les dernières évolutions décrites dans cette communication. Elle interroge et conduit à des infléchissements à la fois de l'organisation de l'inspection (création de pôles risques, spécialisation...), du rapport à la technique (nouvelles méthodes d'élaboration des études de danger) et du contrôle (modalités pour rendre compte des contrôles). Une actualisation de ce travail devrait permettre d'amender la dernière figure d'inspecteur décrite ici ou d'en faire émerger une nouvelle, influencée par la catastrophe. ★

Tableau schématisant les évolutions décrites dans cette communication

|                                          | L'inspection technicienne                                          | La magistrature technique                                          | L'inspection procédurale                                                                          |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Période considérée                       | 1966 - mi-1980                                                     | Années 1980 - 1990                                                 | Fin 1990 - 2000                                                                                   |
| Formation des inspecteurs                | Ingénieurs « des mines », avec une expérience minière              | Ingénieur généraliste, formé au développement industriel           | Ingénieur généraliste, formé à l'environnement industriel                                         |
| Rapport à la technique                   | Technicien, avec une vision globale des établissements à inspecter | Technicien, avec une vision partielle des établissements contrôlés | Action procédurale, technico-juridique                                                            |
| Rapport au droit                         | « contre les juristes »                                            | Aménagement du droit                                               |                                                                                                   |
| Relations avec les industriels           | Proches.<br>« Tutorat » des petits industriels                     | Relations de confiance, négociations technico-économiques, délais  | Standardisées et encadrées par les procédures                                                     |
| Relations avec l'administration centrale | Peu de contacts                                                    | Via les textes réglementaires, de plus en plus nombreux            | Très fréquentes, via des formations et guides de méthodologie qui visent à orienter les pratiques |



## 2<sup>e</sup> échange

**Jean-Pierre DELVIGNE**, *avocat*

La législation de 1810 a été de toute évidence un texte fondateur et nécessaire pour mettre un terme aux distorsions de concurrence qui résultaient de réglementations différentes selon les régions. A cet égard, j'ai beaucoup entendu parler de sécurité, de santé, d'hygiène mais il faut rappeler que la notion d'environnement du point de vue législatif n'apparaît qu'en 1976. Aussi ma première question est-elle de savoir si une doctrine environnementaliste ou écologiste existait au début de XIX<sup>e</sup> siècle lors de l'adoption de cette nouvelle réglementation ?

En vous écoutant, je comprends que la réglementation visait à l'époque à promouvoir l'industrie. Mais aujourd'hui, y a-t-il des travaux en cours sur la question de savoir si l'on n'est pas tombé dans un excès inverse, c'est-à-dire une réglementation qui vise davantage à protéger l'environnement au détriment de l'industrie ? En effet aujourd'hui, on peut constater que

les associations de protection de l'environnement sont très organisées et exercent une réelle influence tant sur le pouvoir législatif que sur le pouvoir réglementaire. Pourtant, la réglementation environnementale impose de plus en plus de contraintes aux industriels sans que celles-ci soient nécessairement justifiées. Pour prendre un seul exemple, dans le cadre du Grenelle II, un rapport des inspecteurs des Mines démontrait que l'éolien ne devait pas tomber dans le giron du droit des installations classées. Or, sous la pression de certains lobbyistes, le législateur a, sans raison valable, décidé de soumettre la création et l'exploitation des éoliennes terrestres à cette réglementation.

**Geneviève MASSARD-GUILBAUD**,  
*historienne, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)*

Je veux bien commencer à répondre, je laisserai mes collègues poursuivre.

Juste une remarque, d'abord, sur le décret de 1810 comme uniformisation de pratiques qui auraient été disparates selon les régions ou les branches. C'est la version que les hauts fonctionnaires de l'Empire ont donnée pour justifier leur action, c'est la version officielle. Notre version avec mes collègues historiens, est tout autre. C'est la nécessité de procéder à de nouvelles formes de régulation entre des formes de propriétés différentes apparues à l'occasion de la révolution industrielle et de la révolution chimique : la propriété industrielle d'un côté, la propriété foncière et immobilière de l'autre. C'est là le vrai fondement du décret du 1810, et non l'uniformisation des pratiques antérieures qui, au demeurant, ne fonctionnaient pas si mal.

Je répondrai aussi sur la question des écologistes. Il n'y a pas d'écologiste au XIX<sup>e</sup> siècle, ni d'écologue au sens d'écologiste scientifique - la discipline universitaire est encore à inventer - ni d'écologiste au sens d'environnementaliste puisqu'il n'y

a pas d'environnement. Le concept d'environnement n'est pas pensé au XIX<sup>e</sup> siècle. Donc, comment pourrait-il y avoir des gens pour le défendre ? On défend des propriétés de natures diverses, des droits liés aux propriétés.

**Pierre LASCOUMES**, *Directeur de recherche au CNRS, Centre d'études européennes, Sciences-Po Paris*

Pour compléter brièvement les relations entre établissements classés et la protection des biens naturels. En 1810, il n'en est pas question. On peut trouver dans les travaux préparatoires de la loi de 1917 et l'exposé des motifs, des passages qui envisagent un peu la protection de la nature. Ce qui était surtout visé à l'époque, c'était la protection des activités agricoles. Mais il est aussi question de la protection des forêts et de la pollution des cours d'eau par les émanations d'établissements. Mais cela reste très secondaire par rapport aux activités productives et à la valeur des propriétés. Donc, même en 1917, la protection de "la nature" reste encore un intérêt protégé latent.

**Philippe MERLE**, *Directeur Régional de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) de Franche-Comté*

Je suis à la DREAL et je fais partie de ceux qui sont «descendus». Je voudrais justement revenir sur cette question du droit de propriété parce qu'elle a été abordée deux fois, mais sans vraiment aller au bout à chaque fois. Nous sommes dans la période post AZF<sup>1</sup>, mais il me semble qu'on a

toujours un problème qu'on ne réussit pas à résoudre de façon satisfaisante. En effet, on ne sait toujours indemniser que les dommages directs, on n'a toujours pas trouvé de solutions vraiment satisfaisantes pour indemniser les pertes de valeur ou les dommages indirects.

Est-ce que, à une époque ou à une autre, dans un lieu ou dans un autre – on a parlé de l'Angleterre en début de matinée – il y a eu des systèmes jugés satisfaisants ou un peu innovants sur cette question de l'indemnisation de dommages qui ne soient pas directement liés à un accident ou une pollution particuliers ?

**Pierre LASCOUMES**

La réponse est non. On peut dire que la plus ancienne législation est japonaise. En 1975, les Japonais – qui n'avaient aucune législation en matière d'urbanisme, de risque, etc. – à la suite de toute une série de catastrophes, ont adopté une série de lois sur la protection de l'environnement. Parmi elles figure une loi d'indemnisation générale des victimes de la pollution (Minamata et beaucoup d'autres accidents majeurs).

Je ne connais pas assez bien le détail pour préciser les conditions dans lesquelles cette indemnisation peut-être accordée. À l'époque, il n'était bien évidemment question que de dédommagements pour des atteintes individuelles. Mais, comme il y a eu des contaminations de zones entières, il me semble que des villages

ou des communautés ont obtenu réparation pour une certaine remise en état. Il y avait des endroits où existaient des décharges sauvages de déchets industriels. Elles avaient entraîné des maladies humaines, mais plus largement, de très larges contaminations des sols, des nappes phréatiques. Je sais qu'il y a eu des dédommagements qui ont été accordés pour la remise en état.

Dans d'autres pays, aux États-Unis, par exemple, le système de Superfund pour les sols contaminés a montré qu'il est toujours extrêmement difficile de baser une indemnisation sur une responsabilité bien établie. Et, la plupart du temps, comme pour le fond japonais ou le Superfund américain, c'est l'Etat qui a pris en charge ces indemnisations et qui a alimenté les fonds par des redevances acquittées par les entreprises.

Ce que beaucoup souhaiteraient, c'est la possibilité d'attribuer des dédommagements pour des atteintes générales souvent diffuses à l'environnement. Ce serait assez difficile à mettre en place sans passer par des responsabilités directes identifiées.

**Marc GRIMOT**, *ingénieur général des Mines, Membre permanent du CGEDD/MEEDDM*

Je me permets deux précisions, dont l'une porte sur les associations. Je

<sup>1</sup> La tour de l'usine chimique AZF (AZote Fertilisants) de Toulouse a été détruite le 21 septembre 2001 par l'explosion d'un stock de nitrate d'ammonium

voudrais rappeler que le National Trust, dont je suis d'ailleurs membre, a été créé à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle en Angleterre, enfin, au Royaume-Uni. C'est bien une association de protection de l'environnement et ce depuis son origine. Je ne pense pas que ce soit la seule, vous en trouverez d'autres au Royaume-Uni et dans d'autres pays.

La deuxième précision que je veux apporter, est à propos des indemnités et des compensations... Les rôles ou les places respectifs du judiciaire et du législatif ne sont pas les mêmes dans tous les pays du monde.

**Philippe LUCAS**, *Agence de l'eau Seine-Normandie*

Nous avons beaucoup détaillé la période du XIX<sup>e</sup> siècle et nous avons sauté à pieds joints sur le XX<sup>e</sup> siècle. J'aurais deux questions sur cette période, notamment sur la loi de 1917 et sa mise en œuvre. Premièrement, est-ce que cette mise en œuvre est restée industrialiste comme cela a été décrit par les différents intervenants pour le décret de 1810 ? Deuxièmement, il a été dit à plusieurs reprises que jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup>, le décret de 1810 est resté un cadre avec une mise en œuvre limitée notamment en termes de contrôle. Qu'est-ce qui, au XX<sup>e</sup> siècle, a fait évoluer cet aspect de mise en œuvre de la réglementation et de son contrôle ?

**Pierre LASCOUMES**

Des éléments ont été donnés d'abord sur la fin XIX<sup>e</sup>, début XX<sup>e</sup>, même avant

1917. Il y a d'abord une situation disparate sur le territoire. Par exemple, la préfecture de Paris va, à peu près au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, recruter des agents et des techniciens spécialisés pour instruire les procédures au lieu de les donner aux services administratifs généraux. On peut donc considérer qu'ils ont été un peu plus attentifs aux enquêtes, à la description des procédés présentés par les industriels, qu'ils font des recommandations plus précises en termes de prescriptions, etc. Dans les autres parties du territoire, particulièrement au nord et à l'est de la France à partir de 1942, ce sont les arrondissements minéralogiques qui vont recevoir ces compétences- et donc les inspections des Mines qui ont aussi en charge la sécurité des ouvriers mineurs. Leur compétence est peu à peu élargie à l'instruction de projets d'établissements non miniers. Enfin, dans un certain nombre de lieux ce sont des inspecteurs du travail vont être chargés de donner leur avis sur les dossiers.

Durant toute cette période de transition, entre la fin du XIX<sup>e</sup> et jusqu'au milieu des années 60, la mise en œuvre est encore très éclatée. Il faudra la création en 1969, au sein du ministère de l'Industrie d'un bureau de "l'environnement industriel" transféré en 1971 dans le nouveau ministère de l'Environnement pour que, progressivement, une cohérence commence à être construite autour des activités des arrondissements minéralogiques. Globalement, ce sont des ingénieurs des mines qui

recevront la mission d'inspection des installations classées.

**Laure BONNAUD**, *Chargée de recherche à l'INRA*

Je vais faire une réponse partielle, ayant travaillé sur cette question-là, mais dans un seul département. Il y a donc forcément des limites.

Trois points me paraissent importants.

Tout d'abord, après la loi de 1917, les inspecteurs du travail en tant que corps d'inspection ont une revendication collective : celle d'avoir les établissements classés dans leur portefeuille d'activités. Cette tâche va leur être attribuée, petit à petit, dans la plupart des départements, sachant qu'il y a des départements, par exemple celui du Rhône, qui avaient déjà recruté des inspecteurs de leur propre initiative. Les autorités départementales ne voulaient pas confier l'inspection des établissements classés aux inspecteurs du travail car elles estimaient qu'elles avaient recruté des inspecteurs plus compétents qui correspondaient au type d'établissements qu'on trouvait localement. Par exemple un spécialiste de l'industrie chimique pour le cas de Lyon.

Deuxièmement à l'époque, l'inspection du travail est une inspection très préventive en matière de risques pour les travailleurs. La prévention des risques en matière d'établissements classés et la prévention des risques pour les travailleurs vont assez bien ensemble. On constate quand on étudie

l'évolution des dossiers que petit à petit, les intérêts de l'environnement ou du moins du voisinage et les intérêts des travailleurs ne vont plus forcément correspondre. J'ai en tête l'exemple d'une usine chimique dans le Rhône où, au moment de la procédure d'autorisation, l'inspecteur du travail qui rédige l'arrêté d'autorisation mentionne qu'en cas d'émanation de chlore, il conviendra d'ouvrir les fenêtres. Mais, au conseil d'hygiène publique et de salubrité, il y a un médecin qui siège, ancien inspecteur des installations classées, qui dit au contraire qu'il faut confiner, notamment parce qu'il y a un jardin d'enfants juste à côté ! On trouve là, typiquement, deux approches divergentes entre deux métiers.

Troisièmement l'inspection du travail elle-même évolue. Autant après la Première guerre mondiale, elle s'intéresse à la prévention, à l'hygiène et aux conditions de travail, autant après la Seconde guerre, progressivement, elle concentre son activité sur les politiques de l'emploi et les relations sociales. L'inspection des établissements classés devient ainsi une activité marginale pour les inspecteurs du travail.

### **Geneviève MASSARD-GUILBAUD**

Je n'avais pas pensé à dire cela initialement parce que cela me paraissait un peu loin de la question. Cependant, directement dans la lignée de ce que vient de dire Laure Bonnaud, je voudrais souligner que cette affaire de compétences entre les différentes autorités susceptibles d'avoir une

compétence, une autorité sur ces questions, remonte à très loin.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, il est très frappant qu'au niveau local, le partage de l'expertise se fasse entre, d'une part, les ingénieurs et d'autre part les hygiénistes locaux, qui ne s'appellent pas eux-mêmes hygiénistes, mais médecins, ils s'occupent, de fait, de santé publique. Au niveau national, on n'a plus affaire qu'au Comité consultatif des arts et manufactures qui est le pendant national de l'ingénierie locale. Du côté de la santé, il n'y a rien du tout. Ce n'est pas un hasard. Il a fallu attendre 1908 pour que la consultation du Comité supérieur d'hygiène publique devienne obligatoire dans les dossiers de ce type, à côté de celle du Comité consultatif des arts et manufactures alors qu'au niveau local, la consultation des autorités sanitaires, des médecins, était systématique. Il y a donc un déséquilibre au niveau national, un refus de voir les médecins se mêler des conséquences de l'industrie. Pendant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, les médecins demandent à être consultés, y compris au niveau national. Ils en avaient été exclus au début du siècle de façon tout à fait volontaire.

Il y a aussi une concurrence entre le corps des Mines et celui des Ponts et chaussées dont j'ai parlé dans mon livre, une concurrence tout à fait patente sur la question de l'inspection des établissements classés. Et aussi une concurrence entre ministères. Je ne suis pas surprise de l'intervention de Laure Bonnaud sur les inspecteurs du travail. En effet, j'ai trouvé des

archives du ministère du Travail qui donnent expressément pour mission aux inspecteurs du travail de revendiquer d'être le futur corps d'inspection des établissements en création — ceci, dans les années qui précèdent la Guerre de 14, donc juste après que le ministère du Travail ait été créé. J'ai aussi trouvé le pendant du côté du ministère du Commerce, qui indiquait en substance « il ne faut absolument pas que cette compétence-là passe au Travail, ce n'est pas de leur ressort. » Donc, cette concurrence des compétences existe à tous les niveaux et depuis toujours.

**Louis CAYEUX**, *sous-directeur environnement à la FNSEA*

Je voudrais rebondir sur ce que vous venez de dire, Madame. Je note que dans le décret que vous venez de lire, on parle de manufactures, d'établissements, d'ateliers, mais on ne cite pas le mot « industrie », mot qui, à ma connaissance, n'était pas utilisé à l'époque.

Sur le fond, je remarque qu'à cette époque, il y avait une consultation systématique des maires. Avec l'arrivée du régime des installations classées, le rôle du maire s'est estompé au profit du pouvoir central. Et si nous parlons aujourd'hui des installations classées, nous occultons la totalité des établissements – et ils sont nombreux – qui sont régis par les règlements sanitaires départementaux, sous la responsabilité de la Santé. Cela nous interpelle en agriculture : suivant que vous avez une vache en

plus ou en moins, votre entreprise dépendra du ministère de l'Ecologie ou du ministère de la Santé.

Quelle articulation y a-t-il aujourd'hui entre le ministère de l'Ecologie et celui de la Santé ? Je place bien évidemment ma question dans le prolongement du décret de 1810 ou on demandait aux maires de donner leur avis... Comment coopèrent ces deux systèmes de contrôle, sous l'autorité de deux ministères différents ?

### **Geneviève MASSARD-GUILBAUD**

Les maires n'ont pas d'attribution particulière dans le système de 1810. Ils sont consultés au même titre que toutes les personnes qui veulent faire une déposition. On voit les maires venir déposer, parfois l'entièreté du conseil municipal vient déposer dans les registres du *commodo/incommodo*. Les maires ont des pouvoirs en matière de salubrité, mais ils les tiennent d'une autre loi qui est celle de décembre 1789 qui leur donne des pouvoirs en matière de salubrité. Mais pas par la loi de 1810, je vous l'assure.

**François BARTHELEMY**, *vice-président du Conseil supérieur des installations classées*

M. Cayeux a évoqué le problème des installations agricoles. Cette question est liée à un point qui n'a pas été évoqué, mais qui est important, c'est l'évolution du champ de la législation des installations classées, non pas par rapport à la nomenclature, mais par rapport au statut juridique des entités exerçant ces activités.

La loi de 1917 visait les établissements industriels et commerciaux, ce qui veut dire que n'étaient pas soumises à cette loi les exploitations agricoles. Il y avait des élevages soumis à la législation des installations classées dans la mesure où certains élevages étaient l'annexe d'installations industrielles. De même, les installations qui relevaient de l'État n'étaient pas non plus dans le champ de la législation des installations classées. Cela concernait toutes les installations de la Défense et notamment le service des poudres. N'était pas non plus dans le champ de la législation de 1917, le CEA<sup>2</sup>. C'est la loi de 1976 qui a largement étendu le champ d'application. Voilà pourquoi le problème agricole est d'une relative nouveauté puisqu'il ne date que de 1976.

L'autre point évoqué est le problème de la relation avec les inspections du travail. Il est important de souligner qu'effectivement, les inspecteurs du travail ont assuré l'inspection des installations classées jusqu'à, grosso modo, la catastrophe de Feyzin. Cependant, il faut aussi noter que le métier des inspecteurs du travail, depuis la Libération, a énormément évolué. Les inspecteurs du travail, à l'époque, c'est-à-dire, il y a 30 ou 40 ans, avaient des compétences techniques solides en matière de sécurité des travailleurs, et les problèmes sur les installations classées étaient assez voisins.

Lors de la catastrophe de Feyzin, les inspecteurs du travail se sont sentis mis en cause, ce qui les a poussés

à sortir du système installations classées. D'autre part, il y a surtout le fait que les inspecteurs du travail ont vu leurs missions enfler de façon extraordinaire du fait du développement des lois sociales. Ils gardent toujours leurs compétences (administratives) en matière d'hygiène et de sécurité, mais ont beaucoup de mal à les assumer. Il faut savoir qu'en termes d'effectif, il y a une évolution tout à fait étonnante. Le nombre d'inspecteurs du travail n'a pas beaucoup augmenté, malgré une augmentation de leur activité. Ils sont débordés et ont été obligés, pratiquement, d'abandonner – il ne faut pas le dire ainsi, mais c'est un constat – toute la partie hygiène et sécurité, pour s'occuper des lois sociales. Du côté des inspecteurs des ICPE, les effectifs ont sensiblement augmenté même s'ils restent insuffisants. Ce sont des éléments qui ont joué de façon non négligeable dans l'évolution du système des installations classées.

**Stève BERNARDIN**, *doctorant à Paris I, chargé du pôle recherche au comité d'Histoire du CGEDD*

J'ai une question à poser aux trois intervenants, tant à l'historienne, qu'à la sociologue, ou au politiste. Elle concerne un acteur apparemment absent des présentations, qui pourrait néanmoins jouer un rôle décisif : l'assureur. Certaines compagnies constituent de véritables géants financiers, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, particulièrement en pointe dans

<sup>2</sup> *Commissariat à l'énergie atomique*

le domaine de la prévention des accidents. En trouvez-vous la trace dans les archives consultées, ou bien au cours des entretiens réalisés avec les inspecteurs ? Si oui, quelles sont leurs relations avec les autorités publiques, et avec les industriels ? Des assureurs interviennent-ils, par exemple, dans l'évolution du droit à l'indemnisation des victimes ? En d'autres termes, agissent-ils ou non dans la gestion des nuisances et pollutions, avec ou contre les industriels ?

### **Geneviève MASSARD-GUILBAUD**

Personnellement, je n'ai trouvé que des indications très limitées sur cette question, mais je pense que je n'ai pas travaillé sur les documents adéquats et qu'une étude serait utile. Elle n'est pas faite pour l'instant.

### **Pierre LASCOUMES**

Tout ce que je peux vous dire concerne la période très récente. Dans les projets visant à créer une responsabilité environnementale globale qui pèserait sur les établissements, une des justifications est, effectivement, l'espoir que les assureurs auraient vis-à-vis de la sécurité environnementale, le même rôle normatif que celui qui est le leur en matière d'hygiène et sécurité du travail. En effet, les primes d'assurances sont directement calquées sur le niveau d'accidents générés par chaque entreprise assurée. On peut donc penser que les assureurs seraient capables

d'exercer un contrôle sur le niveau de respect par les entreprises des règles de la sûreté environnementale, et cela de façon plus sérieuse que l'administration. Aujourd'hui, les assureurs semblent exiger de plus en plus la conformité avec la législation et les autorisations pour assurer une entreprise. A défaut : surprime, c'est assez dissuasif. Ils demandent le texte de l'arrêté d'autorisation et vérifient les performances de l'entreprise par rapport aux prescriptions. Dans ce sens-là, il y a bien une pression normative qui s'exerce.

### **PARTICIPANT**

Sur cette question des assurances. Lors de diverses missions, et notamment suite à la catastrophe d'AZF, on a eu l'occasion d'avoir des contacts avec les assureurs. Les assureurs ont un rôle très direct pour un certain nombre de mesures de sécurité de type standard. Là, ils jouent très bien leur rôle. Où ils sont plus gênés, c'est dans les risques majeurs, là où l'analyse de sécurité est beaucoup plus complexe. Dans ce cas-là, ils sont plutôt demandeurs de savoir ce qu'a fait l'administration pour en tenir compte dans le calcul des primes.

**Alain MONFERRAND**, *secrétaire délégué du comité d'Histoire du MEEDDM*

J'aurais une petite question. Vous avez commencé la journée en disant : 1810 c'est Napoléon 1<sup>er</sup> qui dirige la France. C'est une période de guerre durant laquelle on développe partout

la fabrication de nitrate et de poudre noire. Le décret impérial de 1810 ne fut-il pas la conséquence d'une recrudescence d'explosions graves intervenues dans les poudrières et les usines chimiques.

On ne peut s'empêcher de faire le rapprochement avec le texte de 1917 sur les établissements classés. Cette loi est-elle simplement l'aboutissement cette année-là d'un texte à maturation lente, hasard du calendrier parlementaire ou au contraire le fruit d'une série d'explosions ayant entraîné des milliers de morts (Tolbiac 1916, La Courneuve 1917...). A cette époque l'essentiel de notre industrie est en zone occupée par les allemands on soustrait partout le chargement d'obus même en pleine ville et la fabrications de produits dangereux ?

### **Geneviève MASSARD-GUILBAUD**

Je ne pense pas que ce contexte-là ait une grande influence sur le fait que la loi ait été adoptée à ce moment-là. Il faut savoir que ce texte, cette réforme, étaient discutés depuis plusieurs décennies. J'ai dépouillé les archives parlementaires, il y a une quantité considérable de navettes entre les deux chambres, de travail en commissions. C'était un processus très, très long qui arrive à son terme à ce moment-là, je pense que c'est un peu un hasard.

### **Alain MONFERRAND**

Ça n'a rien à voir avec les catastrophes industrielles.

**Pierre LASCOUMES**

Les entrepreneurs politiques ont souvent un rôle décisif. Pour la loi de 1917 un des porteurs de la loi est un médecin hygiéniste devenu député, Chautemps. Des projets ont été déposés dès 1864 (Chevreul), mais c'est Chautemps qui siégeait au conseil d'hygiène du département de la Seine qui en est le principal promoteur. Il dépose son projet en 1903 et n'aboutira que 14 ans plus tard. ★

# Débordements industriels au risque du conflit environnemental. Histoire et territoire

Michel Letté, Maître de conférences au CNAM<sup>1</sup>



©B. Suard/MEEDDM

«*Débordements des activités industrielles dans la cité. Études de conflits et d'interventions publiques aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*» est l'intitulé d'une recherche collective menée depuis 2009 dans le cadre du Programme interdisciplinaire de recherche ville et environnement (PIRVE), coordonnée par le CNRS et financée par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable

et de la Mer (MEEDDM)<sup>2</sup>. Sa vocation est de confronter, sous l'égide de l'interdisciplinarité, des études de conflits portant sur les impacts d'une activité industrielle sur l'environnement.

La notion de « débordement » est dans ce cas mobilisée comme catégorie d'interprétation et comme outil pour la restitution par l'histoire des motifs

<sup>1</sup>Conservatoire national des arts et métiers

<sup>2</sup> Ce programme se conclura les 23 et 24 juin 2011 avec la tenue d'un colloque au Conservatoire national des arts et métiers : «*Débordements industriels dans la cité et leurs conflits (XVIII – XX<sup>e</sup> siècles)* – Sens et pertinence d'une histoire interdisciplinaire ». Tous les détails sur <http://www.debordementindustriel.fr/modeles/presentation.htm>

à l'origine de ces conflits environnementaux. Dans la mesure du possible, chaque étude tente dans cette perspective d'identifier les enjeux: des matières en interaction avec des milieux, des phénomènes biophysiques, des acteurs impliqués, des intérêts contradictoires, des territoires en concurrence, bref autant de facteurs hétérogènes afin de considérer ce qui a fait advenir, selon des ordres pluriels d'une réalité toujours protéiforme, ces débordements aux origines d'un conflit.



Vue satellite (NASA) du trajet de boue à Ajka en Hongrie

## Un débordement type

Le déferlement en octobre 2010 de boues toxiques dans un rayon de plusieurs dizaines de km, suite à la rupture du réservoir de l'usine de production de bauxite-aluminium située à Ajka en Hongrie, est sans conteste un bel exemple de débordement industriel. Cet accident dont l'impact a été une catastrophe écologique et humaine majeure, a réactivé la question de l'arrivée possible d'un tel débordement autour de la dernière usine de production d'alumine en France, appartenant à l'entreprise Rio Tinto Alcan, implantée à Gardanne depuis 1893. À partir de 1967, ses boues rouges sont acheminées pour moitié par un conduit pour être rejetées en mer au large de Cassis et, pour l'autre moitié, stockées dans un bassin près de l'usine. La question des modalités d'insertion de ce dispositif de production dans l'environnement et de la légitimité de ses extensions territoriales s'est ainsi reposée avec

force. Le conflit environnemental, qui ne s'est jamais vraiment éteint au niveau local, a ainsi ressurgi dans l'espace public national. Il a donné lieu à la réactivation des négociations entre des parties prenantes pour qualifier les émanations de l'usine, pour faire exister ou disparaître les débordements auxquels donne lieu cette activité industrielle. On a vu ainsi réparaître la question de la légitimité des territoires de l'entreprise qui sont à la fois ceux déterminés par les enceintes du site de production, mais aussi ceux qu'elle s'approprie par le déversement des boues rouges dans les fonds marins. Le conflit environnemental porte bien dans ce cas sur la contestation des fonctions attribuées à ces extensions territoriales. Pour les uns, elle est une nécessaire assimilation des externalités de l'usine, pour d'autres elle est l'appropriation illégitime d'un environnement à préserver, ou tout au moins

d'un territoire à partager. L'enjeu, pour l'historien, est dans ce cas de restituer les dynamiques à l'œuvre dans de telles configurations sociotechniques. Restituer l'histoire du conflit environnemental du fait de débordements nécessite dès lors de décomposer ces configurations selon ses éléments simples, éléments toujours retrouvés d'une façon ou d'une autre dans chaque cas, hier comme aujourd'hui.

On rencontrera toujours aux origines de ce type de conflit un dispositif de production (usine, mine, champ d'exploitation, bassin, segment de cours d'eau, etc.) constituant des territoires : territoires appropriés, possédés, partagés, contestés du fait même de l'activité désignée. Le dispositif peut s'incarner dans des équipements, dans leur implantation géographique, les extensions territoriales et interfaces, les points de contact avec un milieu

alentour, les liens avec des populations riveraines, mais aussi par son emprise directe sur l'environnement, jusqu'à parfois le façonner intégralement.

Tout ou partie de ces fragments de territoires et de leurs fonctions peuvent entrer en concurrence avec d'autres attributions. Les extensions territoriales du dispositif deviennent alors des débordements et le motif d'un conflit environnemental ; ou autrement dit : l'enjeu de la contestation de ces débordements est de les qualifier comme tel, justifiant la situation de crise et le conflit. Dans le cas de l'usine de Gardanne, l'extension territoriale sous la forme d'un conduit d'évacuation et le déversement de ses boues en mer est l'objet de la contestation environnementale. Elle est un débordement.

## Modes d'expression

Un conflit de cette nature peut avoir à se manifester de multiples façons. Son expression sera toujours fonction d'un contexte, de facteurs, de l'agrégation d'éléments les plus hétérogènes qui permettent de faire exister ou disparaître de l'espace public, de la cité, ces débordements et leurs conflits.

Ainsi, un conflit se traduit toujours par une série de manifestations, d'expressions, de traductions dans des actes et des discours : des énoncés juridiques, des normes, des seuils de toxicité, des délimitations géographiques de l'espace, des rapports sur la santé

publique, des articles de presse, des rendus de justice, etc.

La négociation du statut de débordement au motif d'un conflit est dans tous les cas le résultat d'une confrontation entre des acteurs, entre des intérêts s'exprimant dans des lieux, des sphères de compétences, des institutions, des instances administratives. Ces espaces de la négociation plus ou moins intriqués, s'influencent les uns les autres, mais traduisent toujours des rapports de force et de domination, des relations asymétriques, ambiguës et nécessairement complexes. Le but est de rendre compte de ces négociations dans ces différents espaces : le tribunal, le laboratoire, l'atelier de fabrication, le code civil, le réseau commercial, le cabinet d'assurance, l'inspection des établissements classés, etc.

Voilà pour la trame générale des premiers questionnements que suscite l'observation dans le passé du « conflit environnemental au motif de débordements industriels », le constat étant que les débordements d'un dispositif risquent toujours de générer le conflit ; mais aussi qu'un dispositif risque de déborder parce qu'il entre en conflit avec son environnement.

Conflits et débordements sont liés, se déterminent l'un et l'autre, voire se confondent. Le risque de conflit environnemental s'inscrit précisément dans ces zones, ces limites et ces frontières susceptibles d'être (re)négociées au motif que l'extension d'un dispositif dans l'environnement peut s'avérer ou devenir un débordement contestable et contesté.

## Qu'est-ce qu'un conflit environnemental ?

A partir de ces remarques préalables, on peut définir un conflit environnemental comme la manifestation de tensions entre des acteurs sociaux dont le motif est la confrontation des intérêts et des fonctions attribuées à un environnement donné. Dans ce cas, l'environnement est cet espace en partage dont il faut en permanence négocier les usages et les fonctions entre des acteurs aux intérêts divergents, voire contradictoires.

Les usages et fonctions d'un environnement donné sont dès lors contestés parce qu'ils portent atteinte à l'intégrité d'individus ou à des catégories de populations, à celle d'êtres vivants ou à des écosystèmes. Classiquement, ces intérêts sont contradictoires parce qu'ils contredisent l'usage et l'appropriation de ressources naturelles, d'espaces et de territoires, en outre ils portent atteintes à des valeurs, à des principes, à des identités, à des visions du monde projetées dans cet environnement, et notamment en termes de rapport à la nature.

Cette façon d'observer le conflit environnemental n'est pas spécifique à l'histoire actuelle ; elle est tout aussi pertinente pour interpréter les conflits du passé. Ce qui ne signifie pas que le conflit environnemental est une évidence de toute éternité

dans l'histoire. Il faut historiciser cette idée d'un conflit dont l'environnement aurait été l'enjeu. Il faut situer le sens, les modalités d'existence dans le passé de ce que nous décidons de désigner par cette expression de « conflit environnemental ». Autrement dit, il s'agit non de faire dire aux acteurs du passé qu'ils étaient impliqués dans un conflit environnemental, mais d'interpréter et de restituer à partir de cette lecture ce qui nous paraît aujourd'hui avoir relevé, à l'époque, de l'ordre du conflit environnemental.

## Quel environnement ?

De la même façon on ne peut pas réduire à des situations de conflit du passé une notion d'environnement n'ayant rien à voir avec ce que vivaient les intéressés. Ici, l'environnement doit donc être compris d'une façon extensive, intégrant tout ce que peut comporter en nature et en culture des espaces appropriés par des populations, des partisans et des opposants qui s'en disputent les fonctions et le statut. Il concerne autant des milieux biophysiques, des

ressources naturelles, des paysages, des situations sanitaires, des espaces et des territoires, des écosystèmes avec leurs dynamiques propres, que des structures humaines faites de nature et d'organisation politique et sociale. Pas d'environnement donc extérieur à la société disputé par des acteurs, mais un environnement autant constitué par des matières physiques et biologiques que des êtres vivants et humains en conflit. Autrement dit, le terme ne se réfère ni à un état de nature auquel serait attribuée une valeur intrinsèque, ni à cette catégorie spécifique de l'action ou de la pensée politique, ou encore de l'intervention publique, mais plus simplement à l'ensemble de ces « choses environnantes » faites de nature et de culture, inscrites dans des histoires et constituant des territoires dont les statuts, les qualifications font l'objet, à un instant donné, d'une négociation par le conflit.

Cette façon d'appréhender l'environnement comme le motif d'un conflit oblige en tout cas à combiner plusieurs registres d'une réalité toujours plurielle. La démarche interdisciplinaire s'impose pour saisir l'ensemble des éléments de ce conflit et le fait advenir à la fois comme une réalité constituée par des phénomènes naturels et des processus sociaux, comme une réalité géographique et territoriale, et comme une réalité inscrite dans une histoire.

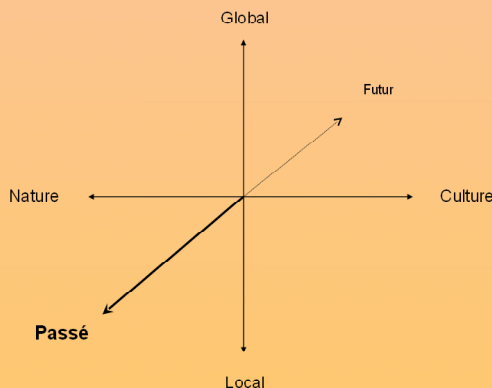
Il faut dès lors tenir compte de ces trois composantes irréductibles ; trois registres de considérations qui peuvent parfois être isolés pour les besoins de l'enquête historique mais qui ne doivent jamais être totalement ignorés :

- ★ une composante géographique et spatiale qui est celle des territoires,
- ★ une composante historique et temporelle qui est celle des temporalités dans lesquelles s'inscrivent les termes du conflit,
- ★ une composante hybride qui est celle de l'articulation du réel concret et du social permettant de faire advenir dans des ordres de réalités plurielles et humaines le conflit environnemental.

## De quoi le débordement est-il le nom ?

Cette notion de débordement permet d'inclure l'ensemble de ce qui est susceptible de perturber une situation environnementale selon les trois registres mentionnés précédemment : l'histoire, le territoire, le caractère nécessairement hybride des motifs du conflit. Surtout l'ambiguïté et la multitude des phénomènes que contient ce terme commande de porter une attention particulière aux mécanismes de qualification de ce qui dépassant les limites ou les frontières d'un dispositif de production, entre en conflit avec un environnement. Interpréter l'histoire des débordements à l'origine d'un conflit, c'est ainsi reconstituer les processus par lesquelles les modalités d'insertion d'un dispositif de production et ses extensions territoriales sont devenues des débordements.

Le mot en soi, contient le problème. Ce qui déborde est soupçonné d'illégitimité.



mité, évoque l'abusif. Il oblige de devoir être contenu, contrôlé, surveillé, voire d'être stoppé sous peine de catastrophe. Le débordement n'est cependant pas nécessairement une matière tangible mais peut être immatériel. Ainsi il faut considérer tout ce qui est susceptible de générer ou d'entretenir le conflit entre un dispositif de production et son environnement :

- ★ débordements physiques et directement liés aux sens : odeurs, miasmes, fumées, vapeurs, bruits, trépidations, poussières, vue intolérable ou immorale, effluents liquides déversés dans les cours d'eau ou les espaces publics. Ce sont au sens propre les nuisances et les pollutions ;
- ★ débordements potentiels et redoutés : risques (explosions, catastrophes, incendies, épidémies) et dangers supposés, fantasmés ou avérés ;
- ★ débordements invisibles, inconnus ou non perceptibles : vecteurs de contaminations, radiations, toxiques incolores et inodores ;
- ★ débordements économiques et sociaux : concurrence pour l'usage de la ressource, effet de la présence d'une entreprise sur le comportement des propriétaires fonciers (spéculation immobilière), emprise d'une entreprise sur les populations alentours (de domination et contrainte) ; répercussions sur le comportement des riverains et influence sur l'organisation de la vie locale ;
- ★ débordements décalés dans le temps : effets cumulatifs de polluants qui révèlent leurs conséquences qu'après une période plus ou moins longue. Ou parfois, ils ne sont connus qu'après la disposition de connaissances ou d'in-

truments de leur évaluation ou de leur mesure ; il s'agit donc de risques non encore existant mais anticipés (cas de conflits ayant lieu au stade même du projet), débordements induits ou insidieux : les inconvénients générés par l'existence d'une activité, par exemple l'attraction qu'elle exerce et ses effets sur les populations alentours : la circulation problématique aux abords du site de production, les formes contestées de développement urbain, l'immigration ouvrière et étrangère, les troubles associés de l'ordre public.

## Les territoires du débordement

Les débordements sont une des variantes des motifs à l'origine des conflits d'implantation, de proximité et d'usage de la ressource et de l'espace. L'examen de ce type de conflit a été l'objet d'un intérêt certain ces dernières années de la part des pouvoirs publics, et conséquemment d'un engouement de la part des chercheurs. Un des résultats rappelé est que les territoires ne sont jamais figés, que les groupes sociaux ne préexistent pas nécessairement aux actions collectives, mais que les relations aux territoires se négocient en permanence au travers de ces conflits constitutifs d'une transformation des rapports à l'espace.

Une industrie, un atelier, un champ d'exploitation ou une mine ne sont jamais posés sur une terre inhabitée vierge de toute histoire, mais interagissent en permanence avec leur environnement,

s'ancrent dans des cultures locales et s'inscrivent dans un paysage. Par ses échanges permanents avec un extérieur, ces implantations transforment, voire structurent intégralement le territoire dans lequel elles s'insèrent. L'objectif est d'identifier ces fragments de territoires en concurrence et de comprendre leurs modes de constitution, leurs stratifications et leurs enchevêtrements. Il est aussi d'examiner les débordements eux-mêmes comme des enjeux territoriaux. En effet, ces conflits renvoient toujours, d'une façon ou d'une autre, à l'impératif d'une négociation pour la qualification, la justification et la légitimation des fonctions associées à ces territoires disputés par et pour l'activité à l'origine des débordements contestés.

Un dispositif de production exerce une emprise territoriale : par son implantation géographique, par ses circulations, ses flux de ressources et de main d'œuvre, ses annexes, ses effluents et les risques qu'il génère pour les populations alentours et l'environnement. Ces territoires sont des espaces géographiques, physiques et socialement construits par le fait même de l'activité. Leur fonction essentielle est d'aménager les conditions optimales pour la réalisation de la production. Tout dispositif dédié cherche à s'en assurer la maîtrise, la reconnaissance, c'est-à-dire le droit (sinon le devoir) d'en user selon ses intérêts propres.

Le dispositif territorialisé est une organisation d'origine et de nature sociale. Elle suppose une relation entre territoire et pouvoir. Elle implique la négociation pour la reconnaissance de zones de

compétences, de sphères d'influences, pour des droits sur des fractions de territoires proportionnels aux pouvoirs qu'elle peut y exercer. En définitive, le territoire peut être utilisé lui-même comme un outil d'analyse des conflits environnementaux. Les débordements sont dès lors regardés comme des espaces nécessairement hybrides où les fondements objectifs du territoire matérialisent des enjeux politiques et sociaux.

La restitution par l'histoire d'un conflit environnemental privilégie l'articulation problématique de ces composantes territoriales physiques et naturelles avec des éléments de territoire socialement construits et disputés. Il faut dans ce cas s'attacher à une définition extensive du « territoire » et s'intéresser aux processus de territorialisation qui le sous-tendent.

La notion de territoire à négocier par la confrontation de fonctions contradictoires permet ainsi d'interpréter les modalités d'insertion du dispositif de production dans un milieu local, d'examiner la multiplicité des interactions instaurée avec les populations et l'environnement autour de la ressource ou de l'usage.

Dans un conflit environnemental où les rapports sociaux déterminent et structurent l'espace, ces notions renvoient à l'idée d'une stratification de territoires concurrents et à leur intrication par des liens d'interdépendances, d'interrelations, d'interactions, de tensions ou de contraintes. Ce sont ces liens que les conflits révèlent, et qui se manifestent

avec plus ou moins de violence et d'évidence. L'une des fonctions du conflit est bien alors d'inscrire dans l'espace public la négociation de ces contrats explicites et tacites, discutés et imposés, qui ont abouti un temps à la justification de débordements désormais contestés.

## Négocier les débordements par le conflit environnemental

Il faut donc indiquer ce qui constitue ces lieux concrets, réels et symboliques, inhérents aux débordements ; préciser tant les activités dénoncées que les processus concurrents d'appropriation de ces territoires dont les fonctions initiales sont contrariées par ce qui déborde. La démarche implique de saisir les négociations en vue de l'attribution de ce statut de « débordement » aux matières réelles ou intangibles concernées. Ce sont ces négociations qu'il s'agit de restituer par l'histoire des conflits environnementaux, négociations dont le siège sont les arènes du débat public, la cité administrative et politique, les enceintes judiciaires, les espaces de légitimation de la norme, les domaines spécifiques de l'intervention publique, les lieux de la prise de décision et ceux de la production scientifique et experte, etc.

L'intention est donc d'identifier le dispositif de production à l'origine des débordements, de situer les territoires

constitués par ces débordements ; de saisir la nature des enjeux dont ces territoires sont le siège ; de dégager pour chaque acteur les termes de la négociation visant à qualifier les débordements et à délimiter leurs frontières ; enfin d'aboutir à la restitution d'une interprétation plurielle de ces débordements dans la cité, ou plutôt les différentes cités dans lesquelles les débordements sont traduits et disputés. La perspective terminale est de disposer des éléments pertinents d'analyse pour une histoire interdisciplinaire des conflits auxquels ces confrontations territoriales donnent lieu. ★

# L'analyse de risques de 1970 à nos jours. L'histoire d'un instrument d'évaluation des risques industriels particulièrement controversé.

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

Dans le domaine des risques industriels, l'analyse de risques se définit comme un ensemble d'opérations à caractère scientifique visant à identifier, qualifier, mesurer et figurer les phénomènes accidentels (explosion, incendie, fuite de produits toxiques) susceptibles d'être pris en charge dans une démarche préventive. Son but premier est de rendre tangible ce qui, sans elle, resterait confiné dans le domaine de la virtualité. Par la production de données chiffrées, de figures et de cartes, l'analyse de risques cherche à faire exister les phénomènes accidentels qu'il s'agit de prévenir et, par cette mise en visibilité, elle fournit des orientations utiles pour l'action<sup>1</sup>. Les analyses de risques servent ainsi à produire toutes sortes d'informations nécessaires au dimensionnement de dispositifs techniques et organisationnels de réduction des risques à la source, dans le cadre



©B. Suard/MEEDDM

des études de dangers et des procédures d'autorisation ou de régularisation administrative des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Elles constituent également la principale ressource à disposition des administrations compétentes pour mettre en forme les plans de secours, alimenter les campagnes d'information du public ou définir les zonages de maîtrise de l'urbanisation supports des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ou des portés à connaissance (PAC) que les préfets adressent régulièrement aux collectivités locales<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Demortain David, « L'analyse des risques. Comprendre la diffusion internationale du concept », Conférence Gouverner l'incertitude : les apports des sciences sociales à la gouvernance des risques sanitaires et environnementaux, Ecole des Mines de Paris, AFSSET, R2S, 6 et 7 juillet 2009.

<sup>2</sup> Martinais Emmanuel, « La cartographie au service de l'action publique. L'exemple de la gestion des risques industriels », *EspacesTemps.net*, Textuel, 13.11.2007 (en ligne sur le site de la revue : <http://espacestems.net/document3643.html>)

Instrument de connaissance au service de la décision, l'analyse de risques est aussi un instrument de pouvoir qui profite aux acteurs maîtrisant ses conditions de production. A la fois pour les industriels qui l'utilisent pour toutes les opérations de mise en sécurité de leurs installations et les services de l'État qui en ont besoin pour mener à bien leurs opérations de contrôle et de régulation. Ces deux propriétés de l'analyse des risques (outil de connaissance et ressource de pouvoir) expliquent que son contenu et ses contours ne cessent de faire débat. Depuis maintenant une quarantaine d'années, industriels et représentants de l'État s'opposent à son sujet, révélant ainsi des conceptions divergentes, voire antagonistes, de ses usages possibles, s'agissant de la mise en sécurité des établissements à risques et du dimensionnement des mesures de prévention.

Le projet de cette contribution est d'exposer les termes de ce débat qui a pris forme dans les années 1970 et de suivre ses principaux développements jusqu'à nos jours. En retraçant cette histoire, on verra que la controverse est moins de nature scientifique que politique et économique. Car ce qui se discute n'est pas vraiment la validité et la performance de l'outil, mais la façon dont les connaissances qu'il contribue à produire participent à l'ajustement des intérêts protégés, à savoir la conciliation des impératifs de sécurité d'une part, des impératifs du développement industriel d'autre part.

L'enjeu concerne donc la répartition des pouvoirs entre l'autorité réglementaire, qui autorise et contrôle le fonctionnement

des ICPE, et les assujettis industriels qui les exploitent. Quatre périodes permettent de rendre compte de ce débat : la première correspond à l'émergence des analyses de risques au tournant des années 1980 ; la seconde voit leur adaptation à certaines évolutions réglementaires de la fin des années 1980 (la maîtrise de l'urbanisation notamment) ; la troisième coïncide avec l'affaiblissement des fondements déterministes donnés dans la phase précédente ; enfin, la dernière correspond au virage probabiliste engagé au début des années 2000 à la faveur de la réforme législative consécutive à la catastrophe d'AZF.

## L'intégration controversée des « potentiels de dangers »

L'apparition des analyses de risques dans le paysage de la prévention des risques industriels coïncide avec la mise en œuvre du décret du 21 septembre 1977 (en application de la loi de 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement) qui promeut le principe d'étude de dangers, c'est-à-dire la réalisation d'un diagnostic technique décrivant les effets des accidents potentiels des établissements industriels avant leur autorisation administrative<sup>3</sup>. D'abord réservées à la création d'usines nouvelles, ces évaluations préalables sont progressivement généralisées aux installations existantes, par le biais notamment de la directive européenne Seveso du 24

juin 1982 prévoyant la réalisation de telles études pour toutes les industries susceptibles d'être à l'origine d'incendies, d'explosions ou de relâchements de gaz toxiques (usines chimiques, raffineries, stockages de produits toxiques ou de gaz liquéfiés).

En pratique, cette disposition réglementaire conduit à la déclinaison sur le terrain français des standards internationaux de la prévention des risques visant à bien distinguer les activités d'évaluation (risk assessment) des démarches de gestion (risk management). Dans les milieux industriels, l'importation de ce modèle se traduit par le développement de ressources organisationnelles dédiées à l'évaluation technique des risques accidentels : constitution de divisions sécurité au sein des grands groupes industriels, création de services spécialisés (toxicologie, étude des procédés, inspection, etc.) dans les établissements, mise au point des premières méthodes d'analyse de la sûreté des installations. Du côté de l'administration, on observe la même tendance à l'instrumentation progressive des moyens d'évaluation et de connaissance : définition d'un programme de travail sur l'accidentologie visant à collecter et recenser les caractéristiques physiques des accidents industriels<sup>4</sup>, écriture d'une circulaire définissant les objectifs de l'étude de dangers<sup>5</sup>, mise en place de groupes de

<sup>3</sup> Galland Jean-Pierre, « Evaluer les risques et mieux prévenir les crises modernes », *Regards sur l'actualité*, n° 328, 2007, p. 5-12.

<sup>4</sup> Cette réflexion conduira à la création du bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (BARPI) en 1992.

<sup>5</sup> Elle sera publiée le 28 décembre 1983.

Figure 1 - Extrait d'un dossier de demande d'autorisation pour l'implantation de dépôts de liquides inflammables et de lessive de soude (Rhône-Poulenc Spécialités Chimiques, Usine de Saint-Fons Chimie, décembre 1985)

### Étude des dangers

Un dépôt d'ammoniac, par les caractères physico-chimiques du produit contenu, peut entraîner des risques :

- d'explosion - incendie
- pollution accidentelle de l'eau
- pollution accidentelle de l'air

### \* Caractères physico-chimiques de l'ammoniac

- Point d'ébullition : - 33,35 °C à pression atmosphérique
- Tensions de vapeur :  
2 bar à - 18,7 °C  
5 bar à + 4,7 °C  
20 bar à + 50,1 °C
- Limite d'explosivité en volume % dans l'air :

Limite supérieure : 25 %

Limite inférieure : 16 %

- Température d'auto-ignition : 850 °C

- Solubilité dans l'eau : 33 % en poids à 20 °C

### \* Limite de l'étude

Le danger retenu est la perte du confinement survenant à la suite de la rupture brutale de la paroi d'un tank chargé à 400 kg, la vaporisation totale étant supposée se réaliser pendant une durée de 4 minutes (l'émission gazeuse instantanée de la totalité du tank n'est pas possible : en effet, dès le début de la vaporisation l'ammoniac liquide se refroidit par détente limitant ainsi la vaporisation).

### \* Risque d'incendie-explosion

A l'intérieur des limites d'explosivité, le nuage de gaz peut s'enflammer à condition de fournir l'énergie d'allumage : flamme, étincelle, etc...

Ce risque est fortement réduit car :

- le dépôt est en plein air favorisant ainsi une dilution rapide des vapeurs d'ammoniac en dessous de la limite inférieure d'explosivité.
- les feux nus sont interdits en période d'exploitation normale.
- le matériel électrique est antidéflagrant.

### Mesures prises pour limiter les dangers et moyens de secours

Pour assurer le confinement de l'ammoniac dans son récipient et éviter les dangers ci-dessus évoqués, les mesures suivantes sont mises en œuvre :

- les tanks utilisés ont une pression de service de 22 bar. Tous les 5 ans, ils subissent le contrôle réglementaire par un organisme agréé (par exemple ALPAVE) consistant en épreuve hydraulique à 33 bar et une mesure de l'épaisseur de l'enveloppe acier par ultra-sons.
- le flexible de raccordement du tank au circuit d'utilisation est compatible avec l'ammoniac et sa pression d'épreuve est de 80 bars.
- le remplissage du tank à partir du réservoir de stockage secteur SUD est effectué par du personnel hautement qualifié. Le contrôle du remplissage s'effectue par pesée (400 kg soit 650 litres pour un volume disponible de 800 l) éliminant ainsi les risques de suremplissage.
- en cas d'émission accidentelle de vapeur d'ammoniac, le service incendie de l'usine limiterait la propagation du nuage par abattage à l'eau avec des lances d'arrosage appropriées (« rideau d'eau »). Il est entraîné à cet exercice. La forte solubilité de l'ammoniac dans l'eau donne toute son efficacité à ce système de protection.
- signalons pour finir que l'odeur piquante et caractéristique de l'ammoniac (seuil de perception olfactive 1 mg/m<sup>3</sup>, alors que la zone de malaise est de 400 mg/m<sup>3</sup> pour 1 minute d'exposition) alerte rapidement le personnel d'une fuite, l'incite à sortir de la zone polluée et à donner l'alerte.

travail ad hoc pour réfléchir, en concertation avec les industriels, aux moyens d'asseoir les décisions en matière de prévention (arrêtés d'autorisation, inspections et actions de contrôle) sur de tels diagnostics techniques<sup>6</sup> et enfin, réalisation d'un vaste programme de régularisation administrative des ICPE pour la mise à jour d'arrêtés d'autorisation (datant parfois de plusieurs décennies) de l'ensemble du parc industriel et leur mise en conformité avec le nouveau cadre réglementaire.

C'est dans ce contexte que les industriels mettent en forme les toutes premières analyses de risques. D'un format rudimentaire (quelques pages), elles consistent pour l'essentiel à rappeler les caractéristiques physico-chimiques des produits en jeu, puis à inventorier et décrire rapidement quelques accidents ordinaires, dont les industriels ont l'expérience (cf. figure 1). Quel que soit le cas, le diagnostic reste sommaire. Il ne propose pas de mesure des phénomènes étudiés, ni de quantification des effets possibles sur l'environnement. Il ne cherche pas non plus à explorer les états limites du fonctionnement des installations. Seuls les accidents maîtrisables sont exposés et contribuent à la

<sup>6</sup> On pense notamment au groupe de travail « risques technologiques » mis en place dans le cadre de l'opération « Isère département pilote » lancée par Alain Carignon au milieu des années 1980. Le rapporteur de ce groupe, José Mansot, deviendra ensuite directeur du BARPI

définition des mesures compensatoires. Si cette première génération d'études représente un progrès indéniable sur le plan de la connaissance, son format ne satisfait que moyennement les autorités de contrôle. Les choix de présentation des industriels ont en effet tendance à limiter les possibilités d'intervention des inspecteurs chargés de préparer (ou actualiser) les arrêtés d'autorisation des établissements concernés. Car en focalisant sur les dysfonctionnements « ordinaires » au détriment de situations plus exceptionnelles, ces études ne permettent pas d'évaluer concrètement le niveau de sécurité des établissements et les risques engendrés. D'où l'idée d'étendre l'analyse aux « potentiels de dangers », c'est-à-dire aux accidents les plus graves qui pourraient survenir sur les installations concernées :

*« L'évaluation plus précise du potentiel de danger des sites classés devrait être envisagée de façon à mieux cerner les types d'accidents graves qui peuvent s'y produire. L'IIC a effectué une première appréciation rapide du risque pour chacun des établissements concernés mais il n'est pas possible, faute de moyens, d'envisager une action complémentaire d'investigation de tous les sites dans un délai raisonnable. Aussi, il est proposé qu'une telle action soit engagée en utilisant la formule des « audits de sûreté » mise en place par le ministère depuis quelques années. Les audits sont des examens relativement rapides des installations, réalisés par des experts indépendants, et qui portent en général sur un ou plusieurs thèmes précis liés à la sécurité. Dans le cas qui nous intéresse, la mission du ou des experts pourrait être définie comme suit :*

- ★ d'une part, examen des dangers potentiels de l'installation et appréciation de la nature et de l'extension des conséquences que le ou les accidents les plus graves pouvant se produire dans l'établissement auraient sur son voisinage ;*
- ★ d'autre part, appréciation des moyens de prévention et de secours propres à l'établissement ou pouvant être mis à la disposition des services d'intervention en cas d'accident grave<sup>7</sup> ».*

La solution préconisée ici est celle des audits de sécurité. En fait, l'administration va suivre une autre voie et tenter de profiter du programme de régularisation administrative des ICPE pour contraindre les exploitants à présenter (et intégrer dans le dimensionnement de leurs dispositifs de sécurité) les potentiels de dangers de leurs installations. L'analyse de risques devient alors l'objet d'interminables discussions entre les services d'inspection (qui cherchent à imposer l'étude de ces potentiels) et les industriels (qui cherchent plutôt à se soustraire à cette demande en invoquant les motifs classiques du techniquement difficile et de l'économiquement inacceptable). Souvent conflictuels, ces échanges ne permettent pas toujours de satisfaire les attentes de l'administration et dans bien des cas, les résistances industrielles ont raison des objectifs réglementaires. On observe cependant que le débat qui prend forme à ce moment-là contribue à la consolidation des savoirs sur les phénomènes accidentels de l'industrie et au développement des outils techniques facilitant leurs quantifications et leurs mesures.

## L'inflexion déterministe de l'analyse de risques

Le deuxième temps de l'histoire des analyses de risques correspond à l'avènement de la maîtrise de l'urbanisation, en application de la loi du 22 juillet 1987<sup>8</sup>. Bien que sans rapport direct avec l'évaluation des risques, cette réforme a pourtant un impact considérable sur le contenu des études et, de façon incidente, sur les termes du débat qui oppose à l'époque industriels et services de l'État. En effet, pour être mise en œuvre, cette nouvelle disposition préventive nécessite de fabriquer des informations qui puissent être intégrées sous forme de zonages et de restrictions des droits à construire dans les documents d'urbanisme des communes concernées. Elle demande donc une évolution significative des analyses de risques : il s'agit notamment de compléter le travail d'inventaire et de description des accidents possibles par la production de mesures, de quantités et de données chiffrées destinées à leur représentation spatiale et cartographique. La maîtrise de l'urbanisation conduit ainsi à la formalisation d'une deuxième génération d'analyse de risques qui, à l'identifica-

<sup>7</sup> Rapport du groupe de travail « risques technologiques » de l'opération « Isère département pilote », octobre 1986, p. 9.

<sup>8</sup> Relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

**Les « scénarios de référence » définis par le guide maîtrise de l'urbanisation  
autour des sites industriels à haut risque d'octobre 1990**

| Type d'installations                                                          | Scénarios de référence                                                                                                                                                                                                             | Effets étudiés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Installations de gaz combustibles liquéfiés                                   | <b>Scénario A</b> : BLEVE ou mise à l'air libre brutale après l'éclatement de l'enveloppe d'un stockage par fusion ou perforation du métal, d'une masse de gaz liquéfié qui s'évapore et est enflammée par une source extérieure.  | Les effets se produisent dans des zones en forme de cercles, centrées sur le stockage, et dont les contours sont indépendants des conditions météorologiques. Les zones étudiées seront celles qui correspondent à la boule de feu, à des surpressions de 140 et 50 mbar ( <i>effets de surpression</i> ), à une mortalité de 1 % par brûlures et à des brûlures significatives ( <i>effets thermiques</i> ).                                            |
|                                                                               | <b>Scénario B</b> : UVCE ou explosion d'un nuage ou d'une nappe de gaz ou de vapeurs combustibles suite à la rupture de la canalisation la plus pénalisante vis-à-vis du débit massique ou de la masse totale rejetée à la brèche. | L'explosion sera supposée se produire au moment où la masse de gaz explosible est maximum (en général au bout de 1 à 10 minutes). À cet instant, le nuage aura dérivé par rapport à son lieu d'émission d'une distance qui dépend de la vitesse du vent (l'étude se fait en général avec des vitesses de 1 m/s, 2 m/s, 4 m/s). Les zones étudiées seront celles qui correspondent à des surpressions de 140 et 50 mbar ( <i>effets de surpression</i> ). |
| Stockages contenant des gaz toxiques liquéfiés ou non                         | <b>Scénario C</b> : perte de confinement totale et instantanée avec les conditions météorologiques les plus défavorables.                                                                                                          | Les zones <i>d'effets toxiques</i> étudiées (premiers décès et premières atteintes irréversibles) sont en forme de pétale, orienté dans la direction du vent (étude avec des vitesses de 1 m/s, 2 m/s, 4 m/s). Il est souhaitable de retenir, sauf topographie particulière, une zone circulaire dont le rayon correspond à la plus grande longueur des zones en forme de pétale.                                                                        |
| Installations de gaz toxiques                                                 | <b>Scénario D</b> : rupture instantanée de la plus grosse canalisation en phase liquide ou de la canalisation entraînant le plus fort débit massique dans les conditions météorologiques les plus défavorables.                    | Les zones <i>d'effets toxiques</i> étudiées (premiers décès et premières atteintes irréversibles) sont en forme de pétale, orienté dans la direction du vent (étude avec des vitesses de 1 m/s, 2 m/s, 4 m/s). Il est souhaitable de retenir, sauf topographie particulière, une zone circulaire dont le rayon correspond à la plus grande longueur des zones en forme de pétale.                                                                        |
| Stockages de liquides inflammables de grande capacité                         | <b>Scénario E</b> : feu sur la plus grande cuvette, ou explosion de la phase gazeuse des bacs à toits fixes, ou boule de feu et projection de produit enflammé par phénomène de « boil over ».                                     | Les zones étudiées seront celles qui correspondent à la boule de feu, à des surpressions de 140 et 50 mbar ( <i>effets de surpression</i> ), à une mortalité de 1 % par brûlures et à des brûlures significatives ( <i>effets thermiques</i> ), et à la projection de missiles et produits provenant des explosions. La zone retenue sera la zone enveloppe des zones mentionnées ci-dessus.                                                             |
| Installations utilisant ou stockant des explosifs ou des produits explosibles | <b>Scénario F</b> : explosion de la plus grande masse de produits présente ou pouvant se produire par réaction.                                                                                                                    | Les zones étudiées seront celles qui correspondent à des surpressions de 140 et 50 mbar ( <i>effets de surpression</i> ), à une mortalité de 1 % par brûlures et à des brûlures significatives ( <i>effets thermiques</i> ), et à la projection de missiles. La zone retenue sera la zone enveloppe des zones mentionnées ci-dessus.                                                                                                                     |

tion des accidents possibles, associe la mesure de leurs effets sur l'environnement urbain et humain des installations industrielles.

Pour rendre possible cette mesure et sa transcription dans l'espace, les analyses de risques adoptent deux principes méthodologiques complémentaires : la systématisation du travail d'identification et de qualification des potentiels de dangers<sup>9</sup>, puis la déclinaison de ces accidents ultimes selon six scénarios-type supposés décrire à eux seuls l'ensemble des possibilités accidentelles générées par les ICPE (*tableau p.80*)<sup>10</sup>. Conçus spécialement pour la maîtrise de l'urbanisation, ces scénarios de référence sont définis comme des accidents « majorants », dont les effets sur l'environnement sont supposés être plus graves que ceux de n'importe quel autre accident se produisant sur une même unité de fabrication ou de stockage. Par cette approche déterministe, il s'agit de « scénariser le pire »<sup>11</sup>, en considérant que si l'environnement est protégé contre le plus grave des dangers, alors cette protection doit demeurer efficace contre tous les autres, moins graves quoique peut-être plus probables. Fonctionnant à la fois comme un dispositif de visualisation des dangers et comme une base de calcul, elle permet par ailleurs de modéliser des distances d'effets puis de délimiter les zones géographiques potentiellement exposées, c'est-à-dire les zones de dangers qui pourront être affichées dans le cadre d'une démarche de maîtrise de l'urbanisation, sous forme de porter à connaissance notamment (*cf. figure 2*).



Figure 2

Exemple de zones définies pour la maîtrise de l'urbanisation à la fin des années 1980.

Souvent présenté comme idéologique, le choix du déterminisme est en réalité une réponse pragmatique de l'administration au problème posé par la maîtrise de l'urbanisation. En l'occurrence, la décision de recourir aux scénarios de référence est avant tout dictée par des motifs d'ordre pratique liés aux contraintes organisationnelles, aux savoir-faire et habitudes de travail de l'inspection des installations classées. D'une part, cette approche permet de valoriser, en le prolongeant, le travail antérieur d'identification des potentiels de dangers. D'autre part, l'option déterministe s'accorde bien avec les moyens limités dont disposent

<sup>9</sup> Pour désigner ces potentiels de dangers, les spécialistes de la sécurité industrielle recourent alors au terme de scénarios maximum physiquement possibles (SMPP).

<sup>10</sup> Communément appelés scénarii de référence ou scénarii maximum historiquement vraisemblables (SMHV), ils correspondent à des possibilités accidentelles calquées sur les grandes catastrophes industrielles comme Feyzin (1966), Mexico et Bhopal (1984). Leur caractère de vraisemblance vient également du fait qu'ils sont définis sur la base d'un traitement statistique des accidents industriels passés et du retour d'expériences issues d'études de dangers effectuées par les industriels dans le courant des années 1980. Les accidents possibles et envisageables, mais beaucoup trop rares pour être considérés comme réalistes ou qui ne se sont jamais vraiment réalisés, n'entrent donc pas dans cette liste de scénarii de référence.

<sup>11</sup> Jouzel Jean-Noël, « La politique du pire. Un cas de controverse autour d'une usine à risques », in Jouzel J.-N., Landel D., Lascoumes P., « Décider en incertitude. Les cas d'une technologie à risques et de l'épidémie d'hépatite C », Paris, L'Harmattan, 2005, p. 27-133.

à l'époque les services d'inspection pour mener à bien le programme de maîtrise de l'urbanisation (en termes de personnel notamment) : la focalisation sur l'accident le plus grave réduit considérablement le champ d'investigation de l'administration en limitant les points de contrôle et de vérification à quelques situations accidentelles seulement. Enfin, dans un contexte où les connaissances en matière de sécurité industrielle sont encore peu développées, la solution déterministe permet aux services de l'État de se prémunir d'éventuelles erreurs d'appréciation et de jugement, en absorbant plus facilement les incertitudes inhérentes à l'analyse de systèmes techniques complexes et à la quantification de phénomènes encore mal maîtrisés sur le plan théorique (tableau p.80).

Si l'orientation déterministe convient à l'administration, elle ne fait pas l'unanimité au sein de la profession et continue, de ce fait, d'alimenter le débat sur les analyses de risques. Les industriels lui reprochent notamment d'être peu performante sur le plan technique et pénalisante sur le plan économique. Ils dénoncent des principes méthodologiques qui tendent à focaliser les actions de prévention (et donc, les investissements de sécurité) sur quelques situations extrêmes, peu réalistes, au détriment des situations plus ordinaires, souvent moins graves mais plus préoccupantes dans une logique industrielle. Dans une Europe qui privilégie de loin les approches probabilistes, le déterminisme est aussi associé à un possible déficit de compétitivité des entreprises françaises. Une majorité

des exploitants considère ainsi que le recours aux scénarios de référence est synonyme d'investissements de sécurité plus importants réduisant d'autant la rentabilité des sites industriels concernés. Ainsi ce responsable de l'industrie de l'armement dénonce, dans une publication spécialisée, les effets néfastes de ce choix doctrinal :

*« Compte tenu du fait que l'administration française a pour habitude de considérer les hypothèses les plus pénalisantes, alors qu'à l'étranger on prend les hypothèses les plus probables pour les scénarios d'accidents, on aboutit à des résultats irréalistes et très pénalisants, propres à terroriser un public incompetent et à pousser les industriels à l'expatriation vers des pays plus raisonnables ».*

La contestation industrielle trouve aussi un écho important au niveau local, parmi les exploitants qui envisagent les analyses déterministes comme une possible remise en cause de leurs actions, bien réelles, en matière de sécurité. En effet, la plupart n'accepte pas qu'en dépit des efforts consentis depuis quelques années pour contenir les dangers dans les limites des établissements<sup>12</sup>, il soit désormais possible de rendre public des distances d'effets de l'ordre de plusieurs kilomètres pour certains types d'accidents. Ces questions d'image et de crédibilité, auxquels les industriels se montrent particulièrement sensibles, expliquent les réactions parfois violentes suscitées localement par la mise en œuvre de la maîtrise de l'urbanisation et les difficultés rencontrées par les services de l'État pour faire advenir

des analyses de risques conformes aux objectifs réglementaires<sup>13</sup>.

## Le renforcement de la critique du déterminisme

La troisième phase du débat sur les analyses de risques se situe dans les années 1990. Elle coïncide avec l'exécution du programme de maîtrise de l'urbanisation qui donne lieu à des conflits récurrents et contribue peu à peu à l'affaiblissement des arguments mobilisés par les tenants du déterminisme. Sur la période, plusieurs évolutions participent à ce renversement du rapport de force qui, finalement, profite à la critique des principes méthodologiques soutenus par l'administration. Le premier facteur d'évolution contribuant à la remise en cause progressive des scénarios de référence concerne le développement, par les industriels, d'un appareillage statistique, de méthodes et d'outils de type probabiliste entièrement dédiés à la production de sécurité. Au fil des années, ces instruments de mesure, de modélisation et de figuration des risques trouvent des usages de plus en plus importants dans le fonctionnement

<sup>12</sup> C'était l'un des objectifs prioritaires du programme de régularisation des ICPE engagé au milieu des années 1980.

<sup>13</sup> Martinais Emmanuel, « Les sociétés locales à l'épreuve du risque urbain. Un siècle de gestion du danger dans deux contextes de l'agglomération lyonnaise (fin XIX<sup>e</sup> - fin XX<sup>e</sup> siècle) », Thèse de géographie, Université Jean Monnet St-Étienne, 2001.

quotidien des unités, favorisant l'essor des évaluations probabilistes de sécurité (EPS) et leur prise en compte croissante dans le dimensionnement et l'organisation des dispositifs de protection et de prévention internes.

Cette première évolution qui s'opère sur le plan des pratiques professionnelles en entraîne une seconde relative cette fois aux relations des industriels avec les autorités réglementaires. En effet, le développement des outils d'évaluation à caractère probabiliste aux côtés des outils d'analyse de type déterministe s'accompagne d'une intense activité de lobbying des industriels en faveur des premiers (ou au détriment des seconds !). À l'époque, les groupes industriels ne se contentent pas de militer pour la reconnaissance des analyses probabilistes, ils interviennent également pour demander la mise en conformité de la réglementation nationale avec des pratiques de plus en plus répandues dans la profession. Ils font notamment valoir que la situation particulière de la France au sein de la communauté européenne est de moins en moins tenable et que les échanges d'expérience internationaux issus de la standardisation des modes d'expertise pourraient améliorer les conditions de sécurité des installations industrielles. Cet argument est spécialement celui des grands groupes ayant des implantations un peu partout en Europe, dont l'unification des réglementations nationales en matière d'études de dangers permettrait de standardiser les méthodes d'analyse et, incidemment, de faire des économies significatives sur les budgets correspondants. Ainsi ce responsable de la division sécurité de TOTAL :

*« L'harmonisation des pratiques est nécessaire pour un groupe comme TOTAL qui exploite des raffineries en Angleterre, en Hollande, en Belgique, en Allemagne, en Italie. Le groupe ne peut pas accepter aujourd'hui d'adopter des méthodes d'analyse variables, uniquement parce que la réglementation, dans la communauté européenne, varie. Elle peut varier en dehors de la communauté européenne, c'est plus facilement compréhensible. Dans la communauté européenne, ça l'est beaucoup moins ».*

Parmi les facteurs concourant au renforcement de la critique du déterminisme, il faut également mentionner les effets normatifs des réglementations et groupes de travail de la Commission européenne qui poussent à une harmonisation, sinon des législations nationales, du moins, des pratiques en matière d'analyse de risques et favorisent la diffusion d'une culture probabiliste de plus en plus prégnante au plan international. Concrètement, cela se traduit par la conversion progressive des milieux de l'expertise et, plus largement, des professionnels de la sécurité industrielle, pour qui la probabilité devient à la fois un marché prometteur et un gage de performance sur le plan de la sécurité. Ce qu'explique ce représentant industriel :

*« La démarche déterministe en France a été dévoyée dans la mesure où elle a conduit à se focaliser sur les accidents dits majeurs aux conséquences majorantes, dans un objectif qui n'a jamais été appliqué. Cet objectif était de maîtriser l'urbanisation de manière efficace. Et cet objectif n'a jamais été*

*atteint. Cette démarche déterministe a donc perdu tout sens et tout intérêt, d'autant qu'elle exclut l'analyse approfondie et détaillée des scénarii d'accident aux conséquences plus faibles, mais dont la probabilité est plus forte et qui sont, pour un industriel, des éléments dont il faut traiter la potentialité en priorité. Parce que ce sont ces événements qui mettent en péril les gens qui travaillent dans les usines et qui, pour certains, mettent aussi en péril les riverains quand ils sont proches du site. Les événements récents et l'accidentologie en général montrent que la priorité, en matière de maîtrise des risques, est celle-là. Elle n'est pas de vouloir réduire un scénario d'accident de très faible probabilité, voire d'une probabilité extrêmement faible, même si ses conséquences potentielles sont plus importantes ».*

À la fin des années 1990, la pression qui s'exerce sur l'administration est telle qu'elle n'a finalement pas d'autre choix que d'envisager un changement doctrinal en matière d'analyse de risques. Au niveau ministériel, l'assouplissement des positions est aussi favorisé par le bilan mitigé du programme de maîtrise de l'urbanisation. Beaucoup l'imputent à l'approche déterministe et aux difficultés créées en contraignant les services de l'État à négocier en référence à des situations accidentelles aussi extrêmes qu'improbables<sup>14</sup>. Au moment où se produit la catastrophe d'AZF, toutes les conditions sont donc réunies pour que

<sup>14</sup> Mathieu Bernard, Lévy Francis, « Risque industriel et maîtrise de l'urbanisation », Rapport au ministre de l'équipement, des transports et du logement, 2002.

s'opère le tournant probabiliste que les industriels appellent de leurs vœux depuis plusieurs années.

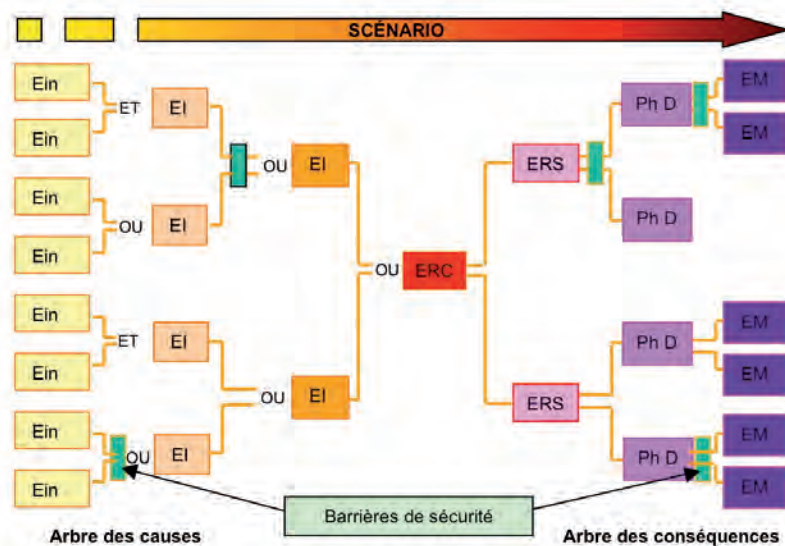
## Le virage probabiliste des analyses de risques

Après de multiples attermoissements, le virage probabiliste est finalement engagé par voie législative<sup>15</sup> : dans son article 4 consacré aux études de dangers (Titre 1<sup>er</sup>, chapitre II), la loi du 30 juillet 2003<sup>16</sup> impose un nouveau système de mesure des risques industriels et fait de la probabilité une valeur incontournable pour dimensionner la plupart des mesures de prévention (cf. encadré).

### L'article 4 de la loi Bachelot du 30 juillet 2003.

« Le demandeur fournit une étude de dangers qui précise les risques auxquels l'installation peut exposer, directement ou indirectement, les intérêts visés à l'article L. 511-1 en cas d'accident, que la cause soit interne ou externe à l'installation. Cette étude donne lieu à une analyse de risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels selon une méthodologie qu'elle explicite. Elle définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents. »

Figure 3 - Arbres de défaillances et d'événements (source : guide PPRT, 2007)



Les règles d'élaboration et d'utilisation des analyses de risques sont alors totalement révisées<sup>17</sup>. Parmi les principes qui prévalaient à l'origine, seul l'examen initial des potentiels de dangers est maintenu à l'identique (même dans le cadre d'une approche probabiliste, l'étude du pire des scénarios reste utile pour préparer les plans particuliers d'intervention à déclencher en cas d'accident). Pour le reste, le format des analyses de risques est complètement redéfini : le principe des scénarios de références est abandonné et remplacé par un inventaire exhaustif des phénomènes dangereux. Pour envisager toutes les possibilités accidentelles susceptibles de survenir sur une installation, de nouveaux outils sont promus, tels les arbres de défaillances et d'événements

(cf. figure 3). Ce mode de figuration permet en effet la prise en compte d'un grand nombre de situations à risques : pour envisager une potentialité accidentelle, il suffit en effet de suivre, en partant de la gauche, les chemins qui relient un ou plusieurs événements initiateurs (Ein) à un événement majeur (EM), correspondant à l'étape ultime de réalisation de l'accident. Ce type d'instrument fonctionne également

<sup>15</sup> Bonnaud Laure, Martinais Emmanuel, *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*, Paris, La Documentation Française, 2008.

<sup>16</sup> Relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

<sup>17</sup> Martinais Emmanuel, « L'écriture des règlements par les fonctionnaires du ministère de l'écologie. La fabrique administrative du PPRT », *Politix*, n° 90, 2010, p. 193-223.

Figure 4 - Exemple de grille de criticité utilisée dans les analyses de risques probabilistes

|             |                  |   |         |               |        |          |                |
|-------------|------------------|---|---------|---------------|--------|----------|----------------|
| Probabilité | Fréquent         | 5 | 51      | 52            | 53     | 54       | 55             |
|             | Probable         | 4 | 41      | 42            | 43     | 44       | 45             |
|             | Peu probable     | 3 | 31      | 32            | 33     | 34       | 35             |
|             | Rare             | 2 | 21      | 22            | 23     | 24       | 25             |
|             | Extrêmement rare | 1 | 11      | 12            | 13     | 14       | 15             |
|             |                  |   | 1       | 2             | 3      | 4        | 5              |
|             |                  |   | Mineure | Significative | Sévère | Critique | Catastrophique |
|             |                  |   | Gravité |               |        |          |                |

Risques acceptables

Risques à surveiller

Risques inacceptables

comme un dispositif de visualisation des dispositifs de sécurité existants (les « barrières ») et comme un espace de calcul qui donne une représentation chiffrée de chaque possibilité accidentelle (exprimée en termes de probabilité, intensité, gravité et cinétique). Une fois mesurés, les phénomènes dangereux sont ensuite placés dans une grille de criticité (cf. figure 4) qui permet de les hiérarchiser puis de décider, selon leur position dans la grille, des mesures de prévention qui doivent être définies pour les neutraliser ou les contenir dans des proportions acceptables.

Aujourd'hui, si les acteurs de la prévention semblent se satisfaire de ces nouvelles orientations réglementaires qui cadrent mieux avec leurs aspirations et leurs contraintes professionnelles,

ils n'ont cependant pas renoncé à se disputer à ce sujet. Au contraire, les débats entre industriels et services de l'État n'ont jamais été aussi intenses que depuis le passage au probabilisme. Le renouvellement des principes de l'analyse des risques est loin d'avoir clos la controverse, il a juste conduit à renouveler les points de discussion et les motifs de désaccord<sup>18</sup>. Le développement des outils probabilistes et leur déclinaison dans des contextes variés restent donc une source permanente de litiges entre les acteurs industriels qui produisent les études et l'administration chargée d'en évaluer le contenu pour ensuite le traduire en mesures de prévention. Les problèmes ont changé de nature, les débats se sont déplacés, les sujets de discussion ont évolué, mais l'enjeu, lui, est toujours le même. Il s'agit

de maîtriser les formes de l'analyse des risques c'est-à-dire détenir le pouvoir de fixer le niveau d'exigence en matière de réduction des risques et donc, de délimiter les implications sécuritaires et économiques de la prévention. Dans cette perspective, les désaccords qui se font jour aujourd'hui témoignent de deux conceptions potentiellement contradictoires des analyses de risques probabilistes et de leurs usages dans le cadre d'une démarche préventive : une conception industrialiste d'une part, dans laquelle le recours à la probabilité est un moyen de soustraire les possibilités accidentelles les plus pénalisantes du champ de la prévention des risques industriels pour recentrer les actions et les moyens de sécurité sur les situations plus ordinaires ; une conception réglementariste d'autre part, dans laquelle l'utilisation des outils probabilistes est un moyen d'inciter les industriels à exposer davantage leur système interne de sécurité afin d'augmenter les possibilités de contrôle et donc, les exigences en termes de prévention.

## Conclusion

On le voit bien avec les derniers développements du débat sur l'analyse de risques, l'objet même de la controverse n'est pas de nature technique ou

<sup>18</sup> Martinais Emmanuel, Chantelaube Guillaume, 2009, « Identification et analyse des risques en entreprise : de l'approche déterministe à l'approche probabiliste », in Brihac J.-F., Favro K. (dir.), « Planifier le risque industriel », Paris, Victoires éditions, p. 30-42.

scientifique. Les discussions ne portent pas vraiment sur les performances des outils de mesure et de figuration des dangers, ni sur leur capacité à orienter, de manière efficace, les décisions en matière de protection et de prévention. Elles s'intéressent surtout à la façon dont ces outils sont utilisés en situation et les possibilités qu'ils offrent aux acteurs de la prévention de décider en tenant compte des multiples contraintes pesant sur leurs activités. Dans tous les cas, les termes du débat sont de nature économique et politique et concernent

la répartition des pouvoirs entre les industriels, qui réalisent les études pour les traduire en dispositifs de sécurité, et les services d'inspection qui les utilisent pour mener à bien leurs tâches de contrôle, d'inspection et d'instruction des procédures de prévention. ★

© L.Mignaux-MEDDTL





© B.Suard-MEEDDM

## *France/Grande-Bretagne : deux régimes de régulation des risques industriels*

**Jean-Pierre Galland**, LATTS, École des Ponts ParisTech

L'essentiel de cette communication est issu d'une recherche effectuée en 2005 et 2006, avec deux collègues du LATTS,<sup>1</sup> dans le cadre d'un appel d'offres du ministère des Affaires Sociales et de la Santé<sup>2</sup>.

Quelques mots en préambule pour expliquer l'emploi dans le titre des

termes « régimes de régulation » pour comparer la prise en compte des risques industriels en France et en Grande-Bretagne. L'expression vient d'un ouvrage écrit par trois chercheurs britanniques<sup>3</sup> qui se sont intéressés à plusieurs risques très divers (voir encadré p88) et ont tenté d'élaborer un certain nombre de critères de différenciation en comparant

<sup>1</sup> Laboratoire Techniques Territoires Sociétés, Ecole des Ponts Paris Tech, Université Paris Est.

<sup>2</sup> Galland JP, Campagnac E., Montel N, *Prise en compte des risques professionnels et des risques technologiques. Comparaison France/Grande Bretagne, Rapport LATTS/MiRe-DREES- Ministère des affaires sociales, du travail, et de la solidarité, 2006.*

<sup>3</sup> Hood C., Rothstein H., Baldwin R, *The government of risk; understanding risk regulation regimes, 2001, Oxford University Press*

les manières avec lesquelles ces risques étaient respectivement pris en compte et traités en Grande-Bretagne. Par exemple, certains risques sont fortement couverts par les assureurs, d'autres très peu ; certains risques ou dangers donnent régulièrement lieu à des procès judiciaires, d'autres pas. Une différence majeure entre certains risques (par exemple le risque d'être attaqués par des chiens dangereux à l'extérieur des habitations, et celui de prévenir les risques professionnels) réside dans le fait que pour prévenir les morsures des chiens, on force plutôt les chiens à porter des muselières, mais on ne demande pas aux passants de mettre une armure. En revanche, lorsqu'il s'agit de prévenir des risques professionnels, comme par exemple les cancers du poumon ou liés à des émissions de benzène, on obligera plutôt les ouvriers à porter des dispositifs de protection individuels....

Bref, l'idée de régime de régulation d'un risque ou d'une famille de risques recoupe des critères simples, mais

aussi des considérations plus élaborées, intéressantes à mobiliser dans le cadre d'une démarche comparative.

L'idée dans les lignes qui suivent est d'utiliser ce concept en comparant un même risque dans deux pays, à savoir le risque industriel en France et en Grande-Bretagne.

En pratique, on s'intéressera essentiellement au cas britannique<sup>4</sup>, en regard de ce que chacun sait du cas français. On reviendra rapidement dans un premier temps sur l'histoire de la formation du système britannique ; puis on insistera sur la réforme dite Robens (1972-1974) qui débouche finalement sur l'organisation actuelle de la régulation des risques industriels outre Manche avec, en particulier, la naissance du Health and Safety Executive. Enfin, on terminera par la mention d'une particularité britannique récente assez étonnante pour un français.

## Un peu d'histoire

Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'équivalent de nos inspections des installations classées en Grande-Bretagne n'existe pas. Sans doute d'abord parce qu'il n'y a jamais eu de préfet en Grande-Bretagne et qu'en France ces deux fonctions sont liées. D'ailleurs, les questions d'urbanisme – si on peut se permettre cet anachronisme – et même d'hygiène, sont prises en charge à cette époque par les collectivités territoriales, de manières d'ailleurs parfois très différentes les unes et les autres, la santé des populations faisant l'objet de l'attention d'inspecteurs locaux dépendants des dites collectivités territoriales. Ces inspecteurs locaux que l'on a d'abord appelés Public Health Officers et qu'on appelle maintenant Environmental Health Officers, existent toujours en Grande-Bretagne et sont considérés comme les compléments des Health and Safety Inspectors dont il sera question plus loin. Finalement et pour schématiser, en Grande-Bretagne la gestion de ces questions se situe non pas au niveau national mais local pendant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, et une bonne partie du XX<sup>e</sup>.

En revanche, les Britanniques ont innové et ont créé finalement très tôt au niveau central (1833) un autre corps d'inspection, visant à faire respecter la durée et la sécurité du travail, avec les premiers Factory Inspectors.

<sup>4</sup> Pour une comparaison plus systématique, voir Galland J.-P., « La prévention des risques technologiques et professionnels en France et en Grande Bretagne, des années 1970 à nos jours », *Revue Française des Affaires Sociales*, N° 2-3, avril-sept. 2008, pp 301-321.

### Hood C., Rothstein H., Baldwin R., The government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes; 2001.

- (1) Attaques par des chiens dangereux à l'extérieur des habitations.
- (2) Cancers du poumon causé par des émissions de radon venant du sol ou de matériaux de construction, et aussi (3) consécutifs à des expositions dans le milieu de travail.
- (4) cancers liés à des émissions de benzène issus du trafic automobile et d'autres sources, et aussi (5) d'expositions dans le milieu de travail.
- (6) attaques sur des enfants de la part de pédophiles récidivistes.
- (7) accidents de la route sur la voirie locale.
- (8) Effets sur la santé d'expositions à des résidus de pesticides dans la nourriture et (9) dans l'eau potable.

On pourrait traduire ce terme par “inspecteurs des fabriques” puisque leur domaine d’intervention était plutôt consacré aux moulins, aux industries textiles, aux brasseries, etc. Ils sont les précurseurs de nos inspecteurs du travail, qui ne vont émerger en France que très progressivement au XIX<sup>e</sup> pour n’être définitivement rattachés à l’État qu’en 1892<sup>5</sup>.

Ce qui caractérise peut-être l’évolution britannique du XIX<sup>e</sup> et d’une bonne partie du suivant est la création d’un corps d’inspection supplémentaire à chaque nouvel “Act” destiné à s’attaquer à un problème émergent, c’est-à-dire que chaque nouvelle législation particulière engendre un petit corps d’inspection adapté : telle loi sur les Mines et les Carrières crée le corps d’inspecteur correspondant (Mines and Quarries Inspectorate), telle législation sur la pollution industrielle crée le Alkali Inspectorate, une autre transforme ce dernier en Alkali and Clean Air Inspectorate. On va créer plus tard un petit corps pour s’occuper des explosifs... Un dernier corps spécialisé étant créé dans les années 1950 dès les débuts de l’industrie nucléaire.

Chaque législation prise dans un domaine particulier donne ainsi lieu à la création d’un corps d’inspection qui va s’occuper d’abord de la sécurité du travail, dans la lignée des Factory Inspectors. Ces inspecteurs s’intéressent également à la sécurité du public environnant les installations industrielles avec l’idée force selon laquelle si la sécurité des travailleurs est assurée, alors celle des populations avoisinantes l’est aussi.

Cette phrase résume la philosophie britannique des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>es</sup> siècles, et ce jusqu’aux années 1960, au moment où commence à monter en puissance la question des risques majeurs.

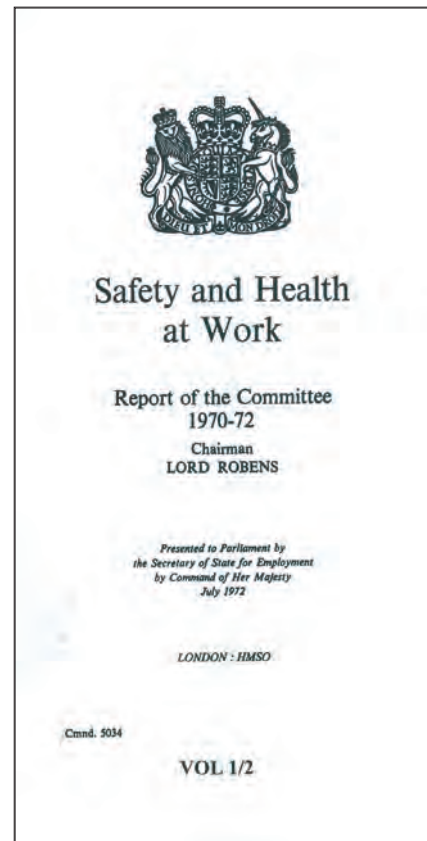
## La réforme Robens

Le tournant majeur réside dans ce que les britanniques appellent la réforme Robens qui survient à partir de 1972<sup>6</sup>. La réforme se base sur le rapport d’un comité qui part du constat que le Royaume Uni est alors dans une phase d’inquiétante montée en puissance des accidents du travail. Par ailleurs, le rapport Robens dénonce le fait que les services d’inspection sont trop nombreux et trop spécialisés, ceci donnant lieu tantôt à des oublis dans les secteurs pris en charge et tantôt à des chevauchements de compétences jugés tout aussi néfastes.

Le rapport considère également que les services d’inspection sont trop tatillons. Ils sont effectivement chargés de mettre en œuvre, dans les années 1950-1960, des réglementations très détaillées et prescriptives en matière de sécurité du travail, - il en va de même en France d’ailleurs à la même époque ; ceci contribue, selon le rapport, à déresponsabiliser les industriels vis à vis de la sécurité de leurs employés.

Un autre point important du rapport réside dans la remise en cause de la philosophie traditionnelle selon laquelle si la sécurité des travailleurs britanniques est assurée, alors celle du public avoisinant l’est aussi. C’est

la catastrophe d’Aberfan, au pays de Galles, en 1966<sup>7</sup> qui contribue à remettre en cause l’idée d’un lien systématique entre sécurité du travail et sécurité des publics.



<sup>5</sup> Viet V., *Les voltigeurs de la République ; l’inspection du travail en France jusqu’en 1914, 1994, CNRS Editions*

<sup>6</sup> Lord Robens, *Safety and Health at Work, report of the Committee 1970-72. Londres, HMSO.*

<sup>7</sup> La catastrophe d’Aberfan est due à l’effondrement d’un terril minier sur le village lui-même. La catastrophe de Feyzin, qui survient la même année (1966) est également invoquée dans le rapport Robens, pour justifier dorénavant la nécessité d’une attention spécifique aux effets des catastrophes industrielles à l’extérieur du périmètre des entreprises.

Le Health and Safety at Work Act (1974), loi consécutive au rapport Robens, reprend la plupart de ces préconisations :

- ★ Tout d'abord la loi réaffirme la responsabilité première des industriels vis-à-vis des risques liés aux activités productives, qu'il s'agisse de risques du travail ou de risques pour le public ;
- ★ Ensuite, elle instaure des institutions nouvelles pour gérer ces questions. La loi crée une Health and Safety Commission, commission de neuf personnes qui regroupe des représentants des collectivités locales, des industriels et des syndicats. Cette commission en principe missionnée pour gérer les questions de sécurité et de santé liées aux activités productives en Grande-Bretagne, s'appuie sur une agence nouvellement créée, la Health and Safety Executive. À vrai dire, c'est plutôt la Health and Safety Executive (HSE) qui va piloter l'ensemble de la politique. D'ailleurs, la Health and Safety Commission a été supprimée depuis ;
- ★ Et enfin elle décide de regrouper, au sein de l'agence, tous les corps d'inspection dispersés jusque-là : les nouveaux inspecteurs, appelés désormais Health and Safety Inspectors, vont donc s'occuper de la santé et de la sécurité des travailleurs et des publics concernés par les risques industriels, de manière transversale, dans tous les secteurs.

Selon les recommandations du rapport Robens, l'agence devra travailler davantage par objectifs (Goal Setting Approach), et renoncer autant que possible aux approches prescriptives. Quant aux nouveaux inspecteurs, et

ceci figure également dans la loi, on leur demande de garder le rôle coercitif qu'ils avaient jusque là vis-à-vis des industriels, mais il leur est également demandé de conseiller les industriels pour une meilleure mise en conformité avec la réglementation en diffusant des bonnes pratiques, et éventuellement des guides à cet effet.

La création de la Health and Safety Executive constitue le grand tournant, côté britannique, vis-à-vis de l'organisation de l'inspection et de la question de la prise en compte des risques industriels en Grande-Bretagne.



La catastrophe  
d'Aberfan

Ajoutons un commentaire à propos de cette notion, difficile à traduire finalement car très britannique, de Health and Safety at Work, qui constitue donc l'objet de la loi de 1974 elle-même. Les britanniques découpent – assez différemment des français – la question des risques de la manière suivante : d'un côté, ils regroupent les Risks at Work, c'est-à-dire les risques qui sont générés par les activités de production, qu'ils concernent les travailleurs ou les riverains des installations ; de l'autre, ils mettent ensemble les risques générés par la nature (inondations par exemple) et

ceux qui touchent plus particulièrement les non-humains (pollution des sols ou de l'eau, dégradations de la faune, etc.). L'Environmental Agency (EA), créée en 1995 au Royaume Uni, et qui dispose aussi d'un corps d'inspection, s'intéresse à cette seconde catégorie de risques. Evidemment, sur certains sujets, le HSE et l'EA sont amenés à travailler ensemble, mais le partage est plutôt à ce niveau outre Manche entre risques générés par les activités industrielles concernant les humains (pris en charge par le HSE) et risques naturels mais aussi industriels en rapport avec les non-humains, qu'il s'agisse de la nature ou des animaux (pris en charge par l'EA).

La réforme Robens a abouti à ce que l'essentiel des forces publiques consacrées aux risques industriels soit rassemblée dans une agence dont le personnel est assez considérable, - on n'est pas loin de 4000 personnes pour l'ensemble du HSE -, qui assure de multiples et diverses fonctions. Si l'on réfère ces fonctions à celles effectuées par leurs alter ego français, on obtient approximativement pour décrire les multiples activités du HSE, la liste suivante :

- ★ côté inspection, l'équivalent de nos inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- ★ mais aussi l'ensemble de nos inspecteurs du travail sous réserve du fait que nos inspecteurs du travail ne font pas que de la prévention des risques et sont en charge de bien d'autres actions. De surcroît, les préventeurs de la Sécurité Sociale

française trouveraient leur place au sein du HSE ;

- ★ des services de statistiques d'accidents équivalents à ce que produisent d'un côté le BARPI<sup>8</sup> et de l'autre les services de statistiques d'accidents professionnels de la Sécurité Sociale française ;
- ★ des services de recherche, des laboratoires qui ressemblent beaucoup à l'INERIS<sup>9</sup> et à l'INRS<sup>10</sup> ;
- ★ des services stratégiques qui travaillent à l'élaboration des politiques publiques en matière de prise en compte des risques, à la rédaction de guides de bonne pratique, que l'on trouve en France plutôt dans les administrations centrales des ministères.

Donc, une agence très importante par sa taille, mais dont les missions relèveraient en France de toute une série d'autres institutions<sup>11</sup>.

Pour l'organisation des services d'inspection eux-mêmes, on distingue au sein du HSE trois types d'inspecteurs :

- ★ des inspecteurs généralistes, qui sont en charge d'un secteur géographique et dépendent de ce qu'on appelle le Field Operation Directorate. Ils interviennent sur de multiples installations qui ne sont pas à priori excessivement dangereuses ;
- ★ des inspecteurs spécialisés par secteur industriel, c'est-à-dire que certains travaillent dans la chimie lourde, le pétrole, le nucléaire, ou les biotechnologies par exemple. Ces inspecteurs peuvent changer pendant leur carrière d'un domaine à un autre. Leur activité est davantage

liée à des entreprises, qui peuvent disposer de plusieurs sites dispersés sur l'ensemble du territoire, qu'à des secteurs géographiques ;

- ★ des inspecteurs spécialistes en informatique, en fiabilité industrielle, en ergonomie, ou dans d'autres disciplines, qui viennent, si besoin, en renfort des précédents lors d'inspections. Ainsi, lors de l'inspection d'un site complexe, l'inspecteur spécialisé peut mobiliser plusieurs spécialistes autour de lui.

## Un financement original des activités d'inspection<sup>12</sup>

Lors de la transposition de la directive Seveso 2 en droit britannique, par une loi appelée The Control of Major Accidents Hazards Regulations (COMAH, 1999), le législateur a introduit la possibilité que le HSE soit rémunéré par les industriels lors des contrôles légalement effectués.

<sup>8</sup> Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles.

<sup>9</sup> Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques.

<sup>10</sup> Institut National de Recherche et de Sécurité.

<sup>11</sup> Dans le langage de Hood et alii (cf note 2), on peut dire que l'on a affaire en Grande Bretagne à un régime de régulation des risques industriels (au sens britannique qui y inclut les accidents du travail) fortement intégré, alors que le régime français sur ces questions est multipolaire.

<sup>12</sup> Cette particularité est développée dans mon article, "Comment financer les activités d'inspection? Le contrôle des industries à risque majeur en Grande Bretagne", *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, N°95, 2009, pp 16-25.

C'est ce que les britanniques appellent Charging for COMAH Activities : l'agence est rétribuée pour ses activités de contrôle, et d'examen des études de dangers par exemple. Cette procédure est parfaitement officielle et transparente, au point que sur le site internet du HSE figure un guide, régulièrement actualisé, qui donne les tarifs de l'agence pour les contrôles effectués chez les industriels<sup>13</sup>.

Si l'on essaye de comprendre les raisons pour lesquelles le législateur britannique a choisi cette voie il y a une dizaine d'années, on peut en décrire trois :

- \* Premièrement, le New Public Management, c'est-à-dire le fait de déléguer toute une série d'activités publiques à des agences – au premier rang desquels se trouve le HSE –, est une tendance générale en Grande Bretagne depuis les années 1980-1990. Le gouvernement délègue à des agences le soin de gérer des politiques publiques, en leur fixant des objectifs, en contrepartie d'une grande autonomie, notamment financière. Mais ces dernières années, – et ce sera peut-être de en plus en plus le cas en raison de la crise actuelle des finances publiques britanniques –, le gouvernement demande à ces agences de s'auto-réguler pour une meilleure efficacité et de réduire toujours leurs financements par la sphère publique pour remplir leurs missions. Dans ces conditions, le fait que le contrôleur soit rétribué par les contrôlés est une des manières d'économiser l'argent public. Cette tendance générale outre Manche ne concerne pas exclusivement le HSE. Dans un rapport officiel récent pour

le ministère du Budget, qui vise à réduire les charges administratives vis à vis des services d'inspection en général<sup>14</sup> cette même idée est aussi mobilisée dans d'autres secteurs d'activités.

- \* Deuxièmement, idée aussi développée dans ce même rapport, il est également demandé aux agences en charge, d'une manière ou d'une autre, de la sécurité des britanniques, de hiérarchiser les risques (on parle alors de risk based approach), et finalement de s'intéresser en priorité aux risques les plus importants (dans ce cas les risques majeurs), ce qui revient à faire passer au second plan les autres (risques professionnels).
- \* Troisième raison et plus prosaïquement selon les dirigeants du HSE, il faut mesurer à quel point les analyses de risques, les études de dangers depuis une quinzaine d'années, sont devenues extrêmement compliquées, et de plus en plus sophistiquées. Dans ces conditions, les industriels britanniques, comme leurs homologues étrangers d'ailleurs, ont bien souvent fait appel à des bureaux d'études spécialisés pour réaliser ces études de dangers destinées, en Grande Bretagne comme ailleurs, à être corrigées ou en tout cas validées par les autorités de contrôle. Or, pour ce qui les concerne, les dirigeants du HSE ont constaté que les bureaux d'études vendant leurs services sur ces questions n'étaient pas compétents et que les études rendues au HSE étaient de très mauvaise qualité. De ce fait les inspecteurs du HSE passaient un temps très long, dans les années 1990, à reprendre ces études et à mettre ce

faisant les industriels en conformité avec les réglementations existantes. Ainsi est-il devenu naturel, aux yeux des dirigeants du HSE, que toute cette activité de contrôle et de rectification des études de dangers effectuée par les inspecteurs soit financée par les industriels.

Cette innovation a été évaluée par le cabinet d'audit Deloitte et Touche, en 2002<sup>15</sup>, dans un délai un peu court peut-être par rapport à la mise en œuvre de la réforme. Le ton général du rapport est positif : les industriels n'ont pas vraiment contesté cette réforme au moment du vote de la loi, et son application concrète s'est relativement bien passée, tant du point de vue des contrôleurs que des contrôlés. On constate même qu'à la fois les industriels et les inspecteurs considèrent qu'elle a amené des gains de temps pour tout le monde et peut-être davantage de professionnalisme sur ces questions.

Quelques aspects moins positifs sont toutefois abordés de manière allusive dans le rapport de Deloitte et Touche. D'abord, on note quand même un certain nombre de contentieux initiés a posteriori par les industriels. Certains d'entre eux se sont en effet vus infliger des factures, pour leur propre contrôle,

<sup>13</sup> *Charging for COMAH activities; A guide (4th edition, 2008), site web du HSE, [www.hse.gov.uk](http://www.hse.gov.uk)*

*HM Treasury, HMSO, Londres, 2004.*

<sup>14</sup> *Hampton P., «Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement», Rapport pour HM Treasury, HMSO, Londres, 2004.*

<sup>15</sup> *Deloitte et Touche, «Evaluation of the impact of charging on COMAH», 2002, [www.hse.gov.uk](http://www.hse.gov.uk)*

qu'ils ont trouvées abusives. D'où des contentieux avec le HSE.

L'innovation a introduit également un certain flou quant à la fonction « conseil » des inspecteurs vis-à-vis des industriels. Au début des années 2000 en tout cas, lorsqu'un inspecteur du HSE donnait un conseil à un industriel lors d'un contrôle, personne ne savait plus très bien si ce conseil devait être tarifé ou pas. D'où une certaine méfiance entre les protagonistes et une tendance à la raréfaction de cette fonction « conseil » pourtant prônée par l'agence.

La réforme semble quand même avoir eu quelques effets sur le métier de Health and Safety Inspector. Comme il fallait s'y attendre, les rentrées financières liées à ce type d'opérations ont été assez vite intégrées dans le budget du HSE. Et, petit à petit, les dirigeants du HSE ont considéré qu'il serait normal que les inspecteurs (spécialisés en tout cas), qui ont potentiellement en charge ce type d'activités, assurent ainsi des revenus réguliers à l'agence<sup>16</sup>. Progressivement dans ces conditions, le fait de faire rentrer ou pas de l'argent au HSE est devenu un des critères d'appréciation des inspecteurs, et a commencé à compter dans l'évaluation de leurs performances par leur hiérarchie. Or, cela conduit forcément les inspecteurs qui sont en situation de le faire à privilégier, à tel ou tel moment, les activités « lucratives » par rapport à celles qui ne le sont pas. Tout porte à croire que les inspecteurs seront plus portés à s'investir dans la vérification d'études de dangers que dans la sécurité du travail, ou dans leur fonction de conseil aux collectivités

locales, les inspecteurs du HSE jouant également un rôle d'expert en matière de préconisations d'urbanisme et d'organisation des plans de secours à destination des collectivités locales<sup>17</sup>.

Cela dit, la rémunération de l'agence par les industriels ne semble pas faire débat en Grande-Bretagne, et l'esprit des mesures prises en 1999 a plutôt été conforté par la politique menée depuis. Au terme du rapport, Deloitte et Touche avaient pourtant proposé, pour sécuriser les industriels vis-à-vis de factures trop aléatoires émanant du HSE, et en suivant également l'avis d'une bonne partie des inspecteurs concernés, que, par grand secteur, soit forfaitisé le montant des charges demandées aux industriels pour la mise en conformité avec les réglementations. Mais cette proposition du cabinet d'audit n'a jamais été mise en œuvre, sans doute parce que finalement, elle allait à contre-courant de la philosophie de la loi qui considère qu'au contraire il faut faire payer davantage les industriels défaillants, qui rendent en particulier de « mauvaises » études de dangers. Il n'est pas question aux yeux des britanniques d'instaurer des montants forfaitaires par secteurs car ceci égaliserait les « bons » et les « mauvais » ; il faut au contraire faire payer davantage les « mauvais », ceci sans doute dans l'espoir qu'ils deviennent « bons » (ou disparaissent).

En conclusion, on peut mettre en exergue deux régimes de régulation des risques industriels, sensiblement différents entre la Grande-Bretagne et la France, et ce, malgré l'action de

l'Europe qui pourtant incite à une uniformisation des pratiques des uns et des autres. Pour schématiser les différences entre les deux régimes, on retiendra surtout deux points :

★ d'abord, le fait de prendre en compte ou pas les risques professionnels, en même temps que les risques susceptibles de concerner le public environnant, continue de constituer une différence majeure entre les deux pays.

En termes ensuite d'évolutions relativement récentes, il semble que la tendance, côté Grande Bretagne, depuis la loi de 74, et peut-être encore davantage depuis celle de 1999, soit de faire du risque industriel une affaire privée dans laquelle les inspecteurs vont aider les industriels à se mettre en conformité avec les réglementations. A l'inverse, au moins depuis la loi Bachelot de 2003, la tendance est plutôt côté français à l'ouverture de la question du risque industriel à toutes les parties prenantes : le risque industriel est plutôt, côté français, en train de devenir une question publique. ★

<sup>16</sup> 60 à 70 jours par an d'inspection tarifée étant considéré comme la norme par inspecteur concerné.

<sup>17</sup> Un grave incendie de cuves de pétrole, situées à proximité d'habitations (2005) a contribué à relancer le débat sur l'articulation entre le HSE et les autorités locales en matière de maîtrise de l'urbanisme face aux risques industriels, voir Buncefield Major Incident Investigation Board, *Recommendations on land use planning and the control of societal risk around major hazard sites*, 2008

## 3<sup>e</sup> échange

**Monsieur ULLMANN**, *expert judiciaire, membre du Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Technologiques (CSPRT)*

Une question à M. Martinais. J'ai été surpris d'apprendre que l'épisode malheureux, pour ne pas dire désastreux, d'AZF a plutôt conduit à un virage probabilistique et non pas déterministe. Il se trouve que j'étais responsable d'audit ISO 14001 lors de la certification de Grande Paroisse de Toulouse, qu'on appelle AZF, pendant plusieurs années et j'avais demandé à ce qu'on retire le certificat vu ce qui se passait sur le site, ce qui a été fait, un an avant son explosion. C'était d'ailleurs une première en matière de certification. Au niveau déterministe, pour un site qui avait eu une nouvelle autorisation par l'inspection des installations classées, qui jouissait d'une grande compétence interne, au niveau du groupe Total sur les risques, on avait plutôt largement minoré justement, les effets et les conséquences en cas d'accident. Donc, j'aurais pu penser,

benoîtement peut-être, que suite à cet accident, au contraire, on ait renforcé l'approche déterministe. Voilà ma question.

**Emmanuel MARTINAIS**, *ENTPE-RIVES, UMR CNRS EVS, Université de Lyon*

AZF a conduit à l'organisation d'un certain nombre de débats qui ont permis aux spécialistes de s'exprimer et d'argumenter. En l'occurrence, l'argument qui l'a emporté est celui sur lequel je terminais en explicitant le troisième moment, c'est-à-dire un consensus sur l'idée que les analyses probabilistes auraient plutôt tendance à renforcer la sécurité des sites industriels. C'est cet argument-là qui l'emporte. Alors, je comprends que vous en soyez désolé, pour autant, c'est cette histoire qui se produit à ce moment-là.

### PARTICIPANT

J'ai deux questions pour Emmanuel Martinais.

La première : vous dites que c'est dans les années 70 que la réglementation impose des études de danger, et que peu de temps après, débute et se développe la sociologie des risques. Est-ce qu'il y a un lien ? Est-ce qu'on peut tracer un lien entre les deux, je pense à Richeberg et à ce genre d'auteurs ?

La deuxième question porte sur le passage du scénario du pire aux probabilités des années 90. Est-ce qu'on a des exemples concrets sur l'assouplissement permis en termes de localisation d'usine ou de dispositif technique de sécurité ? Globalement, est-ce que ça s'incarne dans des choses matérielles ?

### Emmanuel MARTINAIS

Je vais d'abord répondre à la première question, qui consiste à savoir s'il y a une corrélation entre l'apparition de l'étude de dangers comme technique de prévention et la constitution d'un champ de la sociologie des risques

(qui comprend des chercheurs qui ne sont pas que sociologues d'ailleurs, parce qu'il y a beaucoup de politistes aussi, il y a Patrick Lagadec, en particulier, qui fait sa thèse à ce moment-là et qui va contribuer à importer en France la catégorie de « risques majeurs » par le biais de ses travaux). Alors sur ce point, je dirais que l'effet principal de cette sociologie du risque se situe plutôt à ce niveau-là, c'est-à-dire dans la façon de catégoriser un certain nombre de notions et d'organiser la réponse administrative, mais beaucoup moins, au niveau des outils techniques. Je ne vois pas de relation particulière au niveau des outils, c'est-à-dire que les gens qui promeuvent l'étude de dangers se préoccupent finalement assez peu de la sociologie des risques. Je pense qu'ils la méconnaissent même assez largement.

Sur la question qui consiste à savoir si le passage du déterminisme au probabilisme a des effets concrets en termes de contraintes imposées aux industriels, c'est une réponse qui est assez difficile à donner parce qu'on change complètement de système, en fait. Les risques ne sont plus évalués du tout de la même manière, et les techniques préventives sont aussi considérablement renouvelées. C'est assez difficile d'évaluer les conséquences de ce passage en termes pratiques. Par exemple, on pourrait comparer les distances d'éloignement ou l'importance des zones dans lesquelles on va interdire la construction. Ça pourrait être une façon de faire,

sauf que cette comparaison n'est pas vraiment valable dans la mesure où les méthodes qui conduisent à la définition de ces zones ont complètement changé. C'est-à-dire qu'on ne raisonne plus du tout de la même manière, les raisonnements ne sont plus les mêmes. Donc, on comparerait finalement deux choses qui ne sont pas comparables.

**Philippe MERLE**, *directeur de la DREAL Franche-Comté*

Sur cette deuxième question, voici un éclairage sur un échantillon de terrains, qui ne sont que quelques cas parmi un grand nombre. Sur la maîtrise de l'urbanisation, qui était à l'époque au cœur de la controverse "déterministe ou probabiliste", les expériences que j'ai sur les Seveso seuils hauts, c'est-à-dire ceux qui étaient dans un système d'études de danger rôdé dès l'époque du déterministe, c'est que, au final, ça ne change pas grand-chose. On arrive à des distances assez similaires pour un même niveau de contraintes sur l'urbanisation. Par contre, on a passé beaucoup de temps à se mettre au probabiliste. Pour les Seveso seuils bas, c'est-à-dire qui rentrent dans le système d'études de danger directement avec l'approche probabiliste, mon sentiment, c'est que ça leur apporte plutôt des mauvaises surprises. Au global, pour les seuils hauts, finalement, le déterministe, c'était pas si bête, et pour les seuils bas, le fait de faire une étude de danger, que ce soit déterministe ou probabiliste, fait quand même avancer le raisonnement. Par contre, là où à mon sens, le probabiliste a vraiment

produit des effets positifs aussi bien chez l'industriel que chez l'inspection, c'est que ça permet de s'intéresser, avec des approches plus pertinentes et des outils d'analyse plus pertinents, aux événements plus probables que les événements dimensionnants pour la maîtrise de l'urbanisation mais qui ont des effets plus limités. Ce champ était très mal appréhendé dans le déterministe, or il permet de faire, "dans la vraie vie", et indépendamment des conséquences sur l'urbanisation, de la réduction à la source des risques présentés par les établissements. Une fois de plus, ce n'est qu'une expérience limitée sur un nombre limité de cas.

**Jérôme GOELLNER**, *chef du service des risques technologiques à la direction générale de la Prévention des risques*

Là, on est tout à fait dans l'actualité ! Contrairement au décret de 1810 dont on a discuté ce matin, les auteurs des réflexions dont on parle maintenant sont à peu près tous dans la salle. Je peux témoigner que dans les années 90, à l'époque des cartes, dans la vallée de la chimie, effectivement, l'essentiel du débat avec les industriels portait, du fait de cette approche déterministe, sur des scénarios majeurs. Tout le travail de prévention des risques qui est fait, actuellement, sur la base de l'approche déterministe, sur l'analyse des arbres et des causes pour tout un ensemble de scénarios ayant des effets moins catastrophiques, mais beaucoup plus probables, était tout à fait secondaire. Les éternelles discussions avec les représentants

industriels se concentraient pour savoir si le scénario était, en appliquant une méthode, réaliste ou pas réaliste, s'il fallait éliminer ou pas éliminer. Il était moins sur la réduction des risques.

**Thierry TROUVE**, *directeur général d'ELENGY*

On ne s'était pas concerté, mais je voulais apporter un témoignage en tant qu'industriel qui est assez similaire : j'ai le sentiment qu'au fond, le passage déterministe/probabiliste n'a pas énormément changé le résultat en termes de rayons de danger et si ça a eu un effet, c'est plutôt un effet d'augmenter les cercles que de les diminuer, si je me base sur ce que j'ai pu observer dans un secteur particulier où il y a à la fois des sites Seveso et des non Seveso. Et au fond, cela tient au fait que, en réalité, le diable est dans les détails : c'est-à-dire que ce n'est pas tant la méthode déterministe ou probabiliste qui est importante, mais c'est la façon dont elles sont déroulées, dont elles sont appliquées. Ce sont les guides, les règles d'application qui sont définies et mises en place par l'administration qui conduisent ensuite plus ou moins à éliminer des événements ou à retenir des scénarios. Et, c'est à mon avis cela qui fait la différence plutôt que le reste. Et, je confirme aussi ce qui a été dit, c'est-à-dire qu'au-delà de la question de la taille des cercles de danger, l'élément important réside dans le chemin beaucoup plus long et beaucoup plus

lourd d'élaboration des études de danger, qui amène à s'interroger sur des scénarios qu'on ne prenait pas en considération auparavant. Ce travail aboutit à apporter des réponses techniques nouvelles en termes de mesures de prévention et donc à réduire globalement les risques à la source. Et ça, c'est clairement un élément positif.

**Maryse ARDITI**, *France Nature Environnement*

Avec une casquette écologiste, on dit « on est déterministe ». Je suis plus nuancée sur ce point et je vous rappelle la différence entre avant et aujourd'hui. Avant, on devait théoriquement viser l'urbanisation à venir, les Z1-Z2<sup>1</sup> tandis qu'aujourd'hui, on parle de l'urbanisation existante. Cela change assez fondamentalement les choses ! Ainsi, j'ai le souvenir d'un débat entre un industriel et un élu. L'industriel dit « je peux faire un investissement, mais c'est quand même un peu lourd ! Ce n'est pas rien, c'est 3 millions de francs. Mais je divise par 10 ou 20 le risque d'accident. Seulement voilà, ça ne changera rien aux Z1 et Z2 si l'accident arrive quand même. Donc, vous comprenez, moi, je voulais bien vous faire plaisir pour pouvoir vous redonner un peu d'espace à construire, et d'urbanisation, mais si ça ne donne rien, je ne sais pas si je vais le faire ! » Dans toutes les positions, des nuances sont à considérer selon la manière dont s'appliquent ou ne s'appliquent pas les méthodes probabilistes ou déterministes. ★

<sup>1</sup> La loi du 22 juillet 1987, relative notamment à la prévention des risques majeurs, a introduit la nécessité d'intégrer dans les documents d'urbanisme l'existence de risques technologiques majeurs.

Dans la quantification des effets des accidents, on retient deux critères d'effets :

- La zone Z1, limite des effets mortels : c'est la distance en deçà de laquelle un accident peut provoquer statistiquement au moins 1% de décès.

- La zone Z2, limite des effets irréversibles : c'est la zone où l'on peut voir apparaître des effets sur la santé entraînant des séquelles permanentes. Des effets au-delà de cette limite peuvent exister mais ils seront sans séquelles définitives.



© A. Buissou-MEEDDM

# Table ronde



De gauche à droite : Maryse Arditi ; Laurent Michel ; Sophie Liger-Tessier ; Jean-Pierre Galland - ©B.Suard-MEEDDM

**Jérôme GOELLNER**, *chef du service des Risques technologiques à la direction générale de la Prévention des risques*

Je vous propose de réserver vos questions pour la table ronde à laquelle M. Galland va participer puisqu'il va animer la discussion.  
Si vous voulez bien, j'appelle les

participants à cette table ronde à bien vouloir prendre place sur l'estrade. Donc, M<sup>me</sup> Arditti pilote du réseau risques et impacts industriels de France Nature Environnement (FNE), M<sup>me</sup> Liger-Tessier qui représente le MEDEF, en tant que directrice du développement durable, et Laurent Michel qui représente le Ministère de

l'Environnement.

M. Galland, je vous passe la parole pour introduire le sujet.

**Jean-Pierre GALLAND**, *LATTS, École des Ponts ParisTech*

Nous avons plusieurs types de questions à passer en revue mais

le premier sujet que je voudrais aborder vient du fait qu'on sait que les inspecteurs des installations classées ont à la fois été amenés à jouer un rôle de contrôleur et puis, d'une certaine manière, un rôle de conseil vis-à-vis des entrepreneurs. Cette dualité a évolué dans l'histoire et évolue aussi de différentes manières dans d'autres pays, chez les analogues de nos inspecteurs. La question que je voudrais poser est donc la suivante : est-ce que vous pensez que le curseur est au bon endroit maintenant, entre conseil, aide aux industriels d'un côté et contrôle de l'autre, et sinon, dans quel sens faudrait-il aller ?

**Sophie LIGER-TESSIER†**, *directrice du développement durable au MEDEF*

J'ai prévu une conclusion qui va peut-être ouvrir le sujet de cette collaboration.

Je suis un petit peu surprise par le fait que tout a été évoqué dans une relation un peu binaire, je trouve, et plutôt conflictuelle entre les industriels et l'administration.

Cela m'attriste beaucoup parce que ça ne correspond absolument pas à ce que je constate dans ma vie professionnelle et à ce que je crois être là la perception des industriels, au moins celle des 450 industriels et services qui se réunissent dans les groupes de travail du MEDEF sur les questions soit d'environnement, soit d'énergie, de changement climatique ou de responsabilité sociale des entreprises.

Cela ne correspond pas non plus d'ailleurs à une étude que nous avons faite en 2008. Patricia Blanc préparait à l'époque la nouvelle phase du plan de modernisation de l'inspection des installations classées et elle avait fait de son côté une étude auprès des inspecteurs pour savoir comment ceux-ci vivaient leur relation avec les exploitants. De notre côté, on s'était dit que ce serait peut-être pas mal de regarder comment les exploitants perçoivent leur relation avec les inspecteurs. Je parle des DRIRE et de la DPPR, pas de la DGPR, et aujourd'hui, il faudrait sans doute renouveler l'exercice parce que le passage des DRIRE aux DREAL a pu créer un peu de confusions. Je ne me prononcerai pas sur l'administration centrale, en présence de son directeur....

L'un des principaux résultats de cette étude était le suivant : 80 % des exploitants sont contents de leur relation avec les inspecteurs. Je connais plein de corps d'État ou de personnalités qui seraient très contents d'avoir ce genre de résultat. 80 %, ça ne paraît pas vrai mais c'était bien le résultat de l'étude que nous avons faite.

Ceci induit la réponse à la question que vous me posez : sur le conseil, évidemment oui, les industriels sont demandeurs. Plus la taille de l'entreprise est petite, plus vous constatez que l'attente dans ce domaine est forte, ce qui est assez logique. Nous avons plein de PME au MEDEF...

On regrette donc beaucoup que cette mission ait progressivement disparu et je suis assez contente d'avoir entendu ce qui se passait chez nos voisins anglais. On s'était dit qu'il pouvait y avoir des conflits d'intérêts, en tous les cas des procès d'intention de cette nature, et on s'était dit pourquoi ne pas créer une petite cellule, au sein de la DRIRE, qui serait isolée et qui traiterait ce type de dossier, pour éviter que dans des cocktails, comme je l'entendais précédemment, il puisse y avoir des collusions entre les inspecteurs et les exploitants.

**Maryse ARDITI**, *pilote du réseau Risques et impacts industriels de France Nature Environnement*

France Nature Environnement n'est pas une association mais une fédération d'associations qui regroupe environ 3000 associations allant jusqu'au plus petit maillage du territoire (du niveau départemental et régional jusqu'au niveau national). FNE fait partie par ailleurs des réseaux européens de grandes ONG sur l'environnement. Environ 200-250 personnes réparties dans toute la France travaillent sur cette thématique et représentent FNE dans les CLIC, les CLIS et autres lieux de concertation. Ils font part au réseau des aspects positifs ou négatifs dans leur territoire. Quel est leur regard et leur point de vue ?

On distingue deux catégories de restitutions. D'une part, les personnes en conflit permanent avec leur DRIRE, devenue DREAL, estiment que ces

administrations sont toujours du côté des industriels. Et d'autre part, quelques-uns expriment un avis plus mitigé.

Il n'y a pas si longtemps, DRIRE, c'était « Industrie Recherche Environnement ». Je ne sais pas comment ils essayaient de faire les trois en même temps.

On leur disait « vous devez booster l'industriel, l'aider à se développer, vous devez lui procurer de la recherche et en même temps, vous devez le contrôler ». D'accord, ce n'était pas tout à fait dans les mêmes bureaux, mais c'est quand même un peu difficile ! C'est une des rares dispositions de la RGPP avec laquelle nous étions en accord : on a séparé ces deux missions et mis le développement industriel dans la DIRECCTE et le contrôle environnemental dans la DREAL. Donc, de ce côté-là, nos associations ne seraient plus du tout d'accord pour qu'aujourd'hui les contrôleurs deviennent en même temps les conseillers. Il faut que ce soit le personnel de la DIRECCTE qui conseille les industriels mais pas celui de la DREAL.

On a deux siècles d'histoire de connivence entre l'industriel et l'administration en tête-à-tête. On ne demandait pas leur avis aux salariés, et encore moins aux riverains, sauf s'il y avait des propriétaires fonciers tous prêts, et encore ! On ne veut pas revenir là-dessus car maintenant, c'est fini, on est obligé de prendre en compte les riverains. Les citoyens ont le droit de s'exprimer. Il s'est passé le sommet de Rio, la convention d'Aarhus<sup>1</sup> et la

charte de l'environnement. Il n'y a pas de marche arrière possible, comme j'ai pu entendre des fois : « c'était mieux quand ils ne s'occupaient de rien et qu'ils ne comprenaient rien, quand on avait le public incompétent, qu'est-ce que c'était bien et en plus on ne lui disait rien ! »

Maintenant, il faut essayer d'avancer ensemble, nous sommes tous hypersensibles sur la distinction entre juge et partie. Par exemple, nous l'avons constaté dans la gestion de la pandémie d'H1N1 à l'OMS avec des laboratoires pharmaceutiques qui ont obtenu de l'OMS une modification des critères définissant une pandémie pour que celle-ci soit déclarée. D'autres cas peuvent être évoqués aujourd'hui en Europe au sujet des OGM. Ces endroits de juge et partie où celui qui prend la décision vient d'un monde où il repartira après, ce n'est pas possible. Là, vous déclenchez une méfiance absolue (ce qui est extrêmement malsain) envers l'administration, les paroles publiques...

Je suis d'accord pour qu'il y ait du personnel de l'administration qui conseille les industriels, comme ceux de la DIRECCTE, à la rigueur, mais pas les mêmes que ceux qui les contrôlent.

### Sophie LIGER-TESSIER

Cette mission de conseil, est à mon avis, aujourd'hui, d'autant plus indispensable que les exploitants souffrent d'une absence de

visibilité. Au moment où on va se retrouver toutes les deux dans des tas de comités pour préparer les 200 décrets du post-Grenelle, en face, vous avez des exploitants et des entreprises qui se disent : comment allons-nous apprendre, digérer et mettre en œuvre ? Ce n'est pas du tout évident.

Je reprends cet exemple : plus la taille de l'entreprise est petite, plus ce problème est complexe.

Au MEDEF, on fait ce qu'on peut pour les sensibiliser, les informer, etc. Les fédérations professionnelles qui sont nos membres le font également ainsi que tous les réseaux dont je vous parlais, les MEDEF territoriaux, et l'administration avec des guides. Mais regardez vraiment la somme que ça représente pour un entrepreneur : je ne veux pas tenir un propos idiot de lobbyiste, mais franchement, c'est quand même très important à intégrer.

On a vraiment besoin de l'administration pour nous aider. On parle de relation exploitant-administration mais on vit dans un monde plus complexe dans lequel il y a les riverains, mais aussi les banques, les assureurs, etc. Tout ce contexte est favorable à la dynamique des démarches de progrès.

<sup>1</sup> La Convention de la CEE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été adoptée le 25 juin 1998 dans la ville danoise d'Aarhus lors de la quatrième Conférence ministérielle du processus «Un environnement pour l'Europe»

**Laurent MICHEL**, directeur général de la Prévention des risques

L'ambiance a été posée. Clairement, ce qui figure depuis 2001 dans la charte de l'inspection des installations classées reste le fondement. L'inspecteur qui est en charge d'un secteur géographique ou d'un secteur thématique n'est effectivement pas le conseil des entreprises qu'il contrôle. Ça ne veut pas dire qu'il ne dialogue pas avec elles, qu'il n'a pas des rôles divers et entre autres, d'information. Par contre, ce qui est clair et qu'on a inscrit dans notre programme stratégique 2008-2012, c'est cette dimension qu'il y a un rôle de l'État et de l'inspection des installations classées, de ses services régionaux et centraux, d'apporter de l'information, voire du conseil pour l'appropriation de la réglementation. On ne peut pas nier les choses, c'est un peu compliqué. Les zones de maîtrise de l'urbanisation de 1989-1990, à la rigueur, on arrivait à les comprendre mais les zones d'aujourd'hui, il faut un certain temps pour les expliquer. Ça ne s'applique pas qu'aux risques et aux PPRT, ça s'applique aussi aux pollutions. Aujourd'hui, il n'y a pas que la DCO, (demande chimique en oxygène) et la DBO, (demande biologique en oxygène), il y a les micro-polluants organiques.

A cause de cette complexité et pour que la réglementation soit bien appliquée, on ne peut pas nier qu'un peu d'explication ne nuit pas.

Par contre, ça veut dire que c'est un rôle collectif de l'inspection des installations classées entre le niveau

national et le niveau régional. Il faut faire des guides, organiser des réunions d'information, proposer des sites internet, il faut aussi participer aux réflexions sur la structuration d'une offre de formation. Tout ça, c'est extrêmement important et on le fait aussi, y compris vers d'autres acteurs que les industriels. On avait émis l'idée d'un crédit temps pour les associations, pour expliquer en amont et pas seulement en aval.

Après, il y a le sujet connexe du dialogue de l'inspecteur avec l'entité qu'il contrôle. Je ne pense pas qu'il existe un corps d'inspection public ou privé qui inspecte les entreprises et qui délivre des certificats ou autres, qui se contente de dire « bon » ou « pas bon », qui donne une note et qui s'en va. Ils expliquent, demandent des correctifs, reçoivent des correctifs... Ils sont obligés de poser des questions et cela nécessite un dialogue.

Un des éléments qui n'est pas facile et sur lequel il y avait eu beaucoup de débats, c'est, quand on arrive dans un endroit relativement isolé pour créer une entreprise, ce qu'on peut avoir comme informations pour ne pas se mettre là où il ne faut pas et faire son dossier correctement. C'est quelque chose qui commence, au moins intellectuellement, à se structurer et qui n'est pas que dans le domaine de l'inspection des installations classées. Cela s'appelle le pré-cadrage environnemental. Ça s'applique aussi aux maîtres d'ouvrage qui font un tramway ou un aéroport ou à d'autres sujets. C'est un devoir car il est écrit dans les textes que les pétitionnaires

peuvent demander à l'administration ce pré-cadrage, qui est l'identification des principaux enjeux environnementaux. Il faut évidemment préciser un peu la localisation du projet. Donc on voit bien qu'on en n'est plus à l'idée de faire ou d'obtenir un peu trop la main sur le dossier, mais de donner les éléments qui, quelque part, permettent à l'entreprise de s'engager sur la bonne identification des problèmes.

J'ajouterai, pour finir, qu'on pense globalement chez nous que ce n'est pas qu'une question de l'État et de l'Inspection d'installations classées. Ça peut concerner d'autres services de l'État et c'est aussi la question des relais. Concernant le « tout guichet unique », certes l'État essaie et continuera de rassembler un certain nombre de choses sous des bannières uniques, des sites uniques, des formalités diverses et variées, resserrées, afin qu'on puisse faire ces choses simples en une seule fois, mais il apparaît assez illusoire de dire qu'il y aura un interlocuteur unique dans l'État qui va tout savoir et tout expliquer aux entreprises qui auront tel ou tel projet.

Il y a donc une question de travail collectif avec les relais. On a des discussions avec l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et on peut passer des conventions de partenariat, il y a le rôle des fédérations, du MEDEF, etc. Il y a aussi la question des bureaux d'études. À un moment, les études de danger ou d'impact n'étaient pas terribles. Elles ont, par ailleurs, beaucoup progressé. C'est pour continuer à

progresser qu'on a aujourd'hui, suite à des auditions de la table ronde des risques industriels, une mission de nos conseils généraux sur le thème : « comment mettre en place un système de labellisation des bureaux d'études, sur base volontaire » ? Les bureaux d'études ne seraient pas obligés de s'y engager, mais ce serait un système de labellisation de qualité, avec un regard de l'État. Chaque enseigne n'aurait pas que sa propre auto-glorification mais un label, une sorte de certification. Après, on verra comment faire pour que, sur ces sujets compliqués, les entreprises puissent être accompagnées par de vrais spécialistes, y compris des gens des bureaux d'études ou conseils, qui marquent les limites de leur intervention. C'est une des grandes difficultés et pas qu'en environnement, sur n'importe quel domaine. Trop souvent, la relation au consultant se résume à : « je lui confie ce dossier, je reviens dans 15 jours et il m'a refait tout à neuf et tout va bien ». On sait que sur ces domaines-là, comme sur d'autres, l'interaction entre le conseil ou les nombreux conseils et la personne à qui on donne le conseil est importante. Il faut que les bureaux, et les meilleurs le sont, en soient pénétrés. Voilà, de manière sûrement moins vivace que mes collègues, le trait d'union que j'essaie d'apporter.

### Jean-Pierre GALLAND

Merci. Est-ce que sur ce point, il y a des réactions dans la salle ou passe t'on à une deuxième phase de la petite table ronde ?

### Maryse ARDITI

J'avais une question à poser sur le mode de fonctionnement en Grande-Bretagne. Donc, une fois que les gens du HSE sont financés par les industriels :

-Est-ce que, de temps en temps, ils font un contrôle à l'improviste ?

-Quel est chez nous le taux de visites non annoncées ?

### Jean-Pierre GALLAND

Je ne pourrais pas vous répondre de manière absolument affirmative sur ce sujet précis car je n'ai pas vérifié si les décisions qui ont été prises en 1999 ont changé ce genre de pratiques. Je n'ai pas de raison de le penser.

### Sophie LIGER-TESSIER

Je ne réponds pas non plus à votre question parce que je ne connais pas la bonne réponse.

Je voulais simplement vous rappeler que le MEDEF a pris une position très claire en faveur du renforcement des contrôles. Cela n'a pas toujours fait plaisir à tout le monde mais c'est une position officielle, assortie d'une autre demande, qui est la demande d'un renforcement des moyens de l'inspection des installations classées.

### Laurent MICHEL

Je tiens à préciser que la DGPR n'a absolument payé ni le MEDEF ni FNE pour le renforcement de nos moyens dans ces temps budgétaires difficiles.

### Sophie LIGER-TESSIER

A propos de temps budgétaires difficiles, le bémol que je mettrais à ce que vous avez dit tout à l'heure sur les multiples entrées, c'est justement qu'il convient aussi de se mettre à la place de l'exploitant. Premier élément : il est en face d'une espèce de maquis juridique monstrueux et ce n'est pas fini parce qu'on va encore continuer à produire.

Deuxième élément, il a en face de lui des interlocuteurs comme l'ADEME, par exemple, sur les questions de réduction des consommations d'énergie, de changement climatique, etc. Il a également plein d'autres interlocuteurs. Lui, il a besoin de quelqu'un qui connaisse ses problèmes et qui soit formé sur ses propres technologies et qui l'oriente. Or, les procédés et les procédures sont de plus en plus compliqués !

### Jean-Pierre GALLAND

Si c'est une question sur ce sujet, je veux bien la prendre, puis on passera à notre deuxième point de la table ronde.

### Marc GRIMOT

Ma question s'adresse à Jean-Pierre Galland justement, sur cette pratique britannique de participation des industriels au financement du Health and Safety Executive. Est-ce que c'est un des domaines que le nouveau gouvernement conservateur prévoit

de remettre en cause ? Est-ce que cette décision a été prise par un gouvernement travailliste qui est resté 14 ans au pouvoir sans remettre en activité des secteurs tels que la santé publique, d'où d'ailleurs le programme assez radical qui devait être annoncé par le gouvernement britannique, est-ce qu'il y a une remise en cause prévue dans ce champ d'activité ?

### Jean-Pierre GALLAND

Je ne peux pas vous répondre sur ce que va faire le nouveau gouvernement conservateur vis-à-vis de la réforme de 1999. Tout ce que je sais, c'est qu'il y a quelques années, quand je faisais mes interviews au Health and Safety Executive, du côté des syndicats, on craignait ou on avançait toujours l'idée que le HSE pouvait être privatisé à un moment ou à un autre. Une fois qu'on est passé à un système d'agence, on peut en effet imaginer que l'ensemble soit privatisé ou que l'inspection se transforme dans des procédures d'audit, ou de certification. En même temps, les responsables du HSE ont toujours répondu à cette crainte de privatisation de l'agence par un « non, il n'en est pas question ! ». Cela dit, sur un autre plan, celui du budget de l'agence, j'ai peur qu'effectivement, dans ces temps difficiles pour les finances publiques en Grande-Bretagne, il y ait peut-être des réductions, à nouveau, du budget du HSE. Et ceci pourrait avoir un impact sur les effectifs du HSE, qui sont déjà tendanciellement en décroissance: Il me semble qu'il y a 10 ans, on affichait 4 500 personnes

au HSE et on est maintenant nettement en dessous de 4 000. Il y a déjà eu, à l'inverse de la France ces dernières années, des restrictions d'effectifs en Grande-Bretagne sur ces questions de contrôle de risques industriels, et ceci pourrait s'accélérer avec le nouveau gouvernement.

Je vous propose de passer maintenant au deuxième temps de notre table ronde.

Ma seconde question porte sur le rapport des ICPE, en dehors de l'industriel, aux autres parties prenantes du risque industriel : les nouveaux textes et notamment la loi Bachelot invitent les représentants de l'Etat déconcentré à se rapprocher de ces autres parties prenantes et génèrent peut-être le glissement des fonctions traditionnelles des inspecteurs des installations classées vers une fonction cette fois, pour schématiser, d'animateurs du débat public. Dans

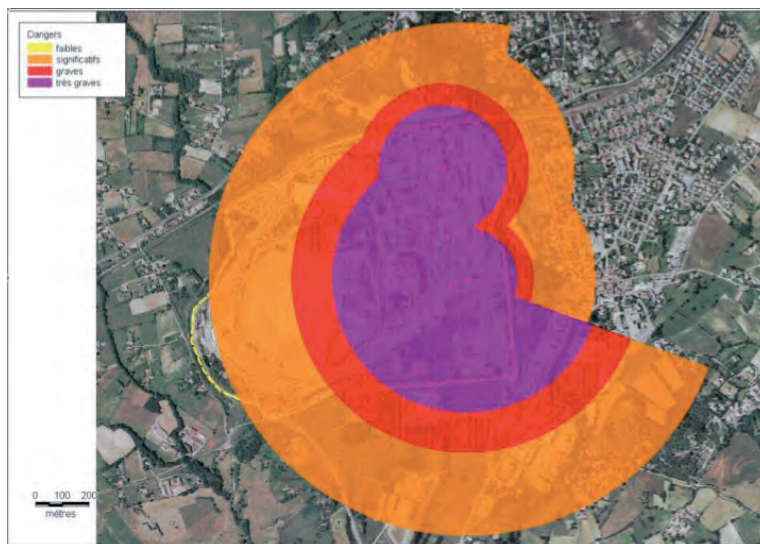
les CLIC et dans un certain nombre d'instances de concertation, ils sont amenés, d'une part, à vulgariser, au sens noble du terme, les termes du débat et puis, éventuellement, à reprendre les opinions des riverains, des Fédérations de Défense de l'Environnement ou des uns et des autres et enfin, à animer un débat public. Est-ce que les inspecteurs ne sont finalement pas devenus les principaux animateurs du débat public dans les procédures types CLIC depuis qu'elles existent ?

### Maryse ARDITI

Pouvez-vous afficher la diapositive que j'ai fournie ?

Il s'agit d'un PPRT, avec une forme un peu insolite. Lorsqu'un document comme celui-là arrive entre les mains d'un riverain, je demande aux inspecteurs de faire un effort un instant,

Diapositive  
fournie par  
Maryse  
Arditi



de quitter leur costume d'inspecteur et de se mettre à la place du riverain.

Si je suis un riverain et j'habite sur ce point de la carte, je suis quasiment en danger de mort, mais si je suis sur cet autre point, juste à côté, ce n'est peut-être même pas la peine de refaire ma fenêtre. Qu'est-ce qui peut bien justifier une telle différence ? Qu'a fait l'industriel pour que l'on passe d'un point à un autre ? Rien, on a simplement changé le logiciel de calcul.

Or, sur les PPRT, on est face à une véritable explosion des problèmes de financement. A certaines personnes, on va dire : « il y a 10 000 euros de travaux à ce jour mais l'État a encore réduit ses niches fiscales donc il passe de 40 à 36 % de crédit d'impôts et le reste, vous êtes obligé de payer ». On ne sait même pas ce que dira l'assurance si vous ne le faites pas et peut-être vous n'avez pas les moyens de le faire. Mais, au-delà de ce problème financier, on va aussi exproprier des gens.

Alors, j'explique ce qui s'est passé entre les deux résultats du calcul. En gros, le plus grand zonage, c'est ce qui se faisait encore récemment. Les industriels et un certain nombre d'usagers se sont aperçus depuis quelque temps qu'avec l'utilisation des modèles 3D plutôt que 2D, on avait un phénomène de resserrement des zones. Donc, ils font des modèles 3D. J'ai pris ce zonage-là exprès, parce qu'il a été fait en 3D sur un bout et en 2D sur l'autre, d'où cette situation insolite. Ce que je veux faire

comprendre et c'est important, c'est que je fais partie ceux qui tiennent à ce qu'il existe une parole publique crédible mais avec un cas comme celui-là, je suis démunie, je ne peux plus rien dire et je ne peux plus rien faire et les riverains deviennent soupçonneux.

Actuellement, les données d'entrée peuvent faire varier de manière très rapide les résultats et le modèle n'est pas suffisamment stable aujourd'hui. Peut-être que dans dix ans, ce sera bien. Quand on va tout baser sur ce zonage et que le modèle n'est pas stable, ce n'est pas possible. Seulement, dans ce cas-là, le zonage avait été démarré juste avant la sortie de la circulaire réglementant le processus à suivre. Attendez, on est en train de parler de risques industriels avec des risques mortels et je voudrais vous dire de ne pas jouer à ça car je vous assure, ce n'est vraiment pas sérieux. C'est un vrai cri d'alarme que je lance. Pour ceux qui savent où il est, ce PPRT ne doit pas sortir comme ça. Si ça doit aller jusqu'au tribunal, ça voudra dire que toute la parole publique est décrédibilisée et ce n'est pas souhaitable.

### **Sophie LIGER-TESSIER**

D'abord, il faut que je vous dise que très modestement, je ne suis pas un expert du sujet. Je ne demande qu'une chose, c'est qu'on me laisse approfondir. C'est un premier élément. Deuxième élément, j'ai entendu parler, tout à l'heure, des

débordements. Dans cet exposé, c'était toujours dans un sens, l'industriel, qui, le bienheureux, connaissait une croissance certaine et qui donc, avait tendance à s'étendre. Mais je note aussi que, de temps en temps, c'est l'urbanisme qui vient vers l'industriel et là, ça mérite quand même des discussions peut-être un peu plus complexes avec d'autres parties que celles qu'on voit aujourd'hui. Ça demande aussi peut-être d'autres financements. Dans le cadre du Grenelle, on s'est mis d'accord pour augmenter le coût de la collecte sélective considérant qu'effectivement, il fallait aller plus loin. On a dit « d'accord » mais on a aussi dit qu'il fallait que parallèlement, tout ça soit optimisé. On attend le côté optimisation. C'est un parallèle peut-être un peu audacieux ce que je fais mais c'est un peu pareil quand on met l'industriel face à la DREAL : il y a d'autres parties prenantes, il y a les gens qui construisent et des maires qui leur donnent leurs permis de construire depuis 1982 par exemple.

### **Maryse ARDITTI**

Avant 1982, c'était l'État.

### **Sophie LIGER-TESSIER**

Avant 82, c'était l'État, mais depuis 82, c'est le maire.

### **Maryse ARDITTI**

Là, le problème est que la loi de Bachelot dit « on va faire divorcer

l'urbanisation, même existante, des zones à risques ». On s'aperçoit à quel point c'est complexe, ce qui explique d'ailleurs un tel retard. On fait cela dans des zones qui sont très, très, urbanisées. Ce que je voulais dire, c'est que la loi de 2003 reste dans la tradition dite industrialiste. Quelle que soit la manière dont les situations sont traitées, on dit aux gens « c'est vous qui partez », on ne dit pas à l'industriel « c'est vous qui déplacez votre usine » même si, des fois, ils étaient là avant l'industriel. La loi dit « l'usine reste, sauf si c'est elle qui veut partir, et ce sont les gens qu'on exproprie, même si on rachète leur maison. »

Donc, la loi reste dans la tradition industrialiste puisqu'on défend en priorité l'établissement industriel même si on lui impose des contraintes progressivement, ce qui est un minimum, il faut se souvenir qu'AZF avec ses morts et ses blessés a marqué les esprits.

### Jean-Pierre GALLAND

Je crois que le débat s'est un petit peu déplacé, entre ma question et ce qui s'est dit. Donc, est-ce que Laurent MICHEL peut à la fois répondre sur cette idée qu'on serait encore dans un monde industrialiste - enfin que les lois sont plutôt industrialistes - et puis sur la question que je posais quant à l'évolution du rôle des ICPE ?

### Laurent MICHEL

Vous m'obligez à choisir en direct avec qui je me fâche ! Avec le MEDEF ou

avec France Nature Environnement ! Je vais quand même prendre des risques. Je vais quand même dire à Maryse ARDITI, deux choses, dont une un peu solennelle. Je veux dire que je reconnais, sur le schéma de PPRT derrière nous, sûrement l'une de nos erreurs, mais aussi la méthode classique des associations de pointer ce qui ne va pas et jamais ce qui va. Deuxièmement, sur la loi de 2003, on en pense ce qu'on veut, mais c'est la loi du peuple souverain. Ensuite, c'est la seule au monde à poser un tel équilibre entre réduction des risques et maîtrise de l'urbanisation. Comme toutes les lois, elle n'a pas tout prévu et fort heureusement sinon elle ne serait jamais sortie. Elle n'a pas vu un certain nombre de difficultés qui ne sont pas résolues, dont les travaux des riverains. J'espère qu'on va aboutir à quelque chose d'un peu mieux même si le crédit d'impôt est monté de 15 % à 40 % et a été rabaisé à 36 %. Alors, est-ce que c'est une loi industrialiste ou pas ? Je ne suis pas sûr que du point de vue des industriels, ce soit tout à fait perçu comme une loi industrialiste.

L'objectif du législateur, c'est d'essayer de résoudre ces problèmes du passé, de coexistence, effectivement mal gérés collectivement. Le législateur a dit « on ne veut pas savoir qui était là en premier, on ne va pas se lancer là-dedans. » On a encore eu des propositions, récemment, de certains : « Si les maisons sont venues avant, on pourrait faire comme ci pour aider aux travaux et si elles sont venues après, on pourrait faire comme ça. » On a dit : « non, vous n'arriverez jamais à savoir parce qu'il y a la maison, mais

il y a aussi celui qui l'a achetée ». Il y a une situation et le but est de réduire les risques à la source. La démarche PPRT, qu'elle ait été déterministe ou probabiliste, aurait donné probablement à peu près le même résultat. On est quand même sûr avec cette démarche PPRT, que même s'ils sont perfectibles, les cercles ont réduit entre le moment où on a commencé à y travailler et maintenant. Ils ont réduit parce qu'il y a des stockages plus petits, des tuyaux plus petits, des choses qui ont été enterrées, etc. Il y a donc ce premier vrai progrès de réduction des risques à la source. Et puis, au début, l'accident d'AZF ayant donné un élan, le législateur a dit « s'il le faut, on paiera le déménagement au prix du marché et non pas au prix du marché avec le risque ». Et à des gens, on dira « Vous pourrez partir. Vous ne serez pas obligés mais vous pourrez partir ». C'est ce qu'on appelle le délaissement. La loi a aussi prévu que les mesures supplémentaires de réduction des risques à la source pourraient être payées par le même mécanisme si elles sont moins chères qu'exproprier. Et c'est ce qui est train de se passer sur un certain nombre de sites, avec des cas réels. Aujourd'hui, à la différence de 1980, malheureusement, il y a moins d'emplois dans les usines et encore moins dans les dépôts. Le lien entre le territoire, l'usine et l'emploi existe bien entendu, mais de manière macroéconomique et les gens le voient moins. Quand on leur dit « je vous amène un dépôt GPL », ce n'est même pas la peine ! Une usine, ça va encore, et on est en train d'avoir des cas où il y a un cofinancement. L'État est en

général le premier à mettre de l'argent sur la table, puis l'industriel met sa part, et il y a des collectivités qui sont allées voir jusqu'à notre Directeur de cabinet pour lui dire « on est prêts à mettre des millions d'euros pour aider le déménagement ou l'investissement s'il nous évite des mesures foncières ». Donc, c'est une loi d'équilibre, même si elle a une lacune, sûrement, sur les travaux des riverains.

Venons-en à la question du débat. Quand j'ai commencé, j'avais un inspecteur expérimenté, en Lorraine, qui me dit un jour : « Monsieur, je ne comprends pas, le maire s'intéresse à ce que je propose. » Je crois qu'il y a eu plusieurs étapes. Maintenant, c'est acquis : les décisions doivent être justifiées auprès de tout le monde. L'industriel veut savoir pourquoi, le riverain et le maire aussi. On est passé par des stades qui sont trop majoritairement de l'information descendante. Trop souvent, dans les comités locaux d'information, l'inspecteur est le seul animateur du débat. Il y a beaucoup de cas où on a beau relancer, rien ne bouge. Après, il y a des cas où le débat est plus animé et il y a des endroits où, bien mieux, on passe de l'information, où on explique voire on réagit par rapport au projet de PPRT, à un débat, voire de la construction et ça fonctionne.

C'est ce qu'on trouve, là aussi à des degrés divers, dans les structures plus larges au niveau géographique que sont les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles, les SPPPI. Là, on y

pose les questions suivantes : « quel sera le schéma du port du Havre dans 20 ans ? Quel est le schéma à Fos-Berre ? » Là, on y crée des lieux de débat. C'est un métier individuel et collectif, pour chaque inspecteur, qu'il soit débutant, directeur régional ou autre. Ça fait partie du travail. Je pense que c'est aussi quelque chose qu'on doit appréhender collectivement. À un moment aussi, c'est difficile dans une réunion de tout faire. C'est difficile d'expliquer les contours des zones de maîtrise de l'urbanisation, de voir qu'il y a des gens qui ne comprennent pas et qui aimeraient qu'on revienne en arrière. Je pense qu'il faut qu'on intègre, soit en direct dans nos services, soit par la sous-traitance de qualité et bien appropriée, de l'aide à la communication. Je l'ai constaté quand on animait une commission d'information : il faut un secrétariat, des gens qui sont un peu dédiés et qui sont là pour recevoir, en dehors des réunions, les plaintes des riverains. Il y a des gens qui peuvent être rappelés, il y a des documents à renvoyer. Il faut qu'on s'approprie un peu une organisation de ce débat.

Alors, évidemment, c'est aussi plus facile d'organiser quelque chose dans la durée, comme à Fos-Berre, quand il y a beaucoup d'activités, que quand vous êtes dans une zone où il ne s'est jamais rien passé et qu'un jour, il y a un besoin d'organiser une grande concertation sur un dossier.

Donc, je ne sais pas si l'inspecteur est le principal animateur, mais en

tout cas, information, concertation, débat et co-construction sont des choses aujourd'hui, qui font partie du paysage, de son quotidien de travail.

### Jean-Pierre GALLAND

Et du métier !

### Maryse ARDITI

On pourrait s'améliorer. Il faudrait simplement que dans chacune des structures où il y a plusieurs personnes, il y ait un petit bureau avec un représentant de chacun des collèges. Et à ce moment-là, c'est cette petite structure qui va se mettre à animer et ça ne repose pas que sur les épaules de l'État ou de l'inspecteur.

### Laurent MICHEL

Je suis d'accord pour dire que ça marche bien à Fos-Berre parce qu'il y a un bureau du SPPPI, mais on pourrait dire la même chose au Havre ou à Valenciennes. Le débat est plus difficile quand il est sporadique, qu'il est sur une installation, de temps en temps, parce qu'on n'a pas les moyens, y compris les associations ou les élus, d'être présents sur la durée.

C'est vrai qu'il faudrait avoir des noyaux durs de gens plus impliqués...

C'est vrai aussi du côté industriel. On voit bien que dans les structures qui marchent, souvent, il y a un industriel qui vient un peu pour tous les autres exprimer la parole et animer le collège des industriels.

## Sophie LIGER-TESSIER

Je suis assez d'accord avec ce que vous avez dit à l'instant. Nous, de notre côté, on essaye de mobiliser au maximum les industriels et je pense qu'ils le sont. Il y a un risque que nous n'avons pas encore évoqué, mais qui, à mes yeux, est un risque très important, c'est le risque de réputation. Il ne faut pas croire que les entreprises sont très contentes quand elles ont un article accusateur dans la presse locale ou régionale. Et ce risque existe vraiment, il est très fortement ancré, et les industriels en ont parfaitement conscience.

Nous, on les incite vraiment à être le plus transparent possible, notamment avec les riverains, à discuter, etc. On observe d'ailleurs des marges de progrès assez importantes en France. J'ai un président de commission, qui s'appelle Jean-Pierre Clamadiou, qui est le président de Rhodia et qui me dit souvent : « c'est quand même incroyable, quand je suis aux États-Unis, on réunit très souvent sur les sites les gens des associations, les riverains, tout le monde. Ça ne veut pas dire qu'ils sont toujours d'accord mais les dialogues se passent très bien et de manière intelligente, correcte. En France, malheureusement, c'est assez vite conflictuel ». Donc, quand on incite nos industriels à y aller, ils nous disent parfois qu'ils ne sont pas « paranos » et c'est plus difficile d'avancer.

En ce qui concerne l'aspect DREAL, je pense qu'il y a un problème de cohérence. On ne peut pas nous dire « outre les problèmes de conflits

d'intérêts éventuels et de gestion, on a un problème de moyens, donc on ne peut pas accompagner autant qu'on aimerait le faire les industriels » et en même temps, faire de l'animation de réunions. Je pense qu'il y a quand même un choix d'affectation de moyens. C'est le premier élément. Deuxième élément, je vois un autre risque, qui est le risque de confusion des rôles : on veut bien une administration qui anime les débats et échanges entre parties prenantes, mais on veut aussi une administration qui prend la responsabilité de la décision.

Je vais prendre un exemple. Pour ceux qui n'ont pas eu la chance de participer aux COMOP dans le cadre du Grenelle, on était 5 collègues mais dans ces réunions internes, ces réunions de travail, l'État était relativement silencieux. Les syndicats de salariés s'exprimaient, les ONG bien entendu, les élus et nous aussi, mais l'administration était relativement silencieuse. Or, nous, on a besoin d'une administration qui s'exprime, qui oriente et qui décide.

## Jean-Pierre GALLAND

Une question dans la salle, et puis nous passerons au troisième sujet.

## Jean-Paul CRESSY, *délégué Fédéral FCE-CFDT*

Je connais depuis très longtemps le débat probabilistes/déterministes qui opposent dans de nombreuses réunions de concertation industriels et administration. Je pense que la loi

de 2003 a abouti au bout du bout à utiliser des analyses probabilistes pour éditer des règles dans une version déterministe mais je ne vais pas faire de la sémantique trop longtemps là-dessus.

Mais, ce qui m'intéresse, c'est la manière dont a évolué l'analyse des risques, tel que cela a été présenté tout à l'heure. On peut convoquer de nombreuses réunions sur les PPRT, mais je crois que le vrai débat restera de savoir si on pourra réellement l'appliquer ou pas ensuite. On va encore en parler un certain temps !

Par contre je pense qu'il faut pousser la dimension utilisant l'arbre des causes et des conséquences pour établir les études de danger, que certains appellent trivialement la méthode papillon, notamment sur la question de l'organisation, et son évaluation dans le temps pour assurer la sécurité des établissements à risques. La vraie question est quand même de faire qu'il n'y ait pas d'événements accidentels. Pour cela, il me semble que l'on peut encore pousser beaucoup plus loin la notion de prévention des risques et aussi la notion de gestion de l'organisation et du fonctionnement de l'établissement pour que les éléments de l'arbre des causes ne s'empilent pas jusqu'à un accident et, si on arrive à un événement ou à un incident, qu'on puisse le gérer suffisamment tôt. Je pense que cela, c'est un espace de recherche important, qu'il faut poursuivre. Je crains que l'on ne soit pas prêt aujourd'hui à le mettre

totale­ment comme cela sur la table, mais je pense pour­tant que c'est un axe de travail essen­tiel.

Enfin je suis tout à fait d'accord avec la remarque sur le niveau de concertation et le niveau de réflexion. Je pense que ce que vous avez dit sur le fait d'avoir une stratégie sur ce sujet est important. Sur Le Havre, que je ne connais pas trop mal, c'est vrai que ça fait partie des éléments de travail à mettre en œuvre, comme ce peut être également le cas à Dunkerque mais plus difficilement à Fos-Berre. Après ce sont des questions de situations locales qui interviennent...

### Jean-Pierre GALLAND

Merci, une deuxième question ?

**Annie LEROY**, *FNE - présidente Écologie pour le Havre*

Cela fait plusieurs fois que j'entends parler du Havre aujourd'hui, je voudrais donc apporter mon témoignage.

Je fais partie du CLIC et aussi de nombreuses CLIS, du CODERST, du S3PI, etc.

Au Havre, les riverains des 16 sites Seveso se considèrent un peu comme des « pollués payeurs ».

Ils s'interrogent sur la situation en cas d'accident industriel grave, avant que le PPRT ne soit vraiment en application. Dans une zone on

va conseiller le délaissement ou la construction d'une pièce pour se confiner ou bien l'installation de doubles vitrages pour résister aux explosions. Il y a un seuil qui est intéressant, c'est celui des 500 personnes. Que vont faire les assureurs, avant et après ? Si un accident au risque industriel se produit avant la prescription du PPRT et concerne 400 personnes et non 500 personnes. Comment le classe-t-on du point de vue du risque et de celui de l'assureur ? Lorsqu'on a eu l'obligation de faire mettre des vitres pour lutter contre les explosions, on va devoir payer plus cher son assurance si cela ne touche qu'un quartier. On se fera rembourser les dommages ?

De plus, certaines questions se posent pour l'utilisation des logiciels 2D et 3D. Tout le monde ne connaît pas le site du Havre, c'est l'estuaire, altitude zéro, et ensuite, une falaise de 80 m d'altitude.

Alors, en 2D, c'est difficile de modéliser ce qui se passe au pied d'une falaise. Et en 3D, ce n'est pas mieux ! On a des références qui sont la propagation des odeurs, qu'on peut assimiler un petit peu aux risques toxiques. C'est tellement complexe une odeur, vous la sentez à 5-6 kilomètres.

Enfin je voudrais dire que nous avons eu ce qui aurait dû être notre première réunion d'association des PPRT. Ce sont aux secrétaires de convoquer les gens du CHSCT. Ils ont oublié mais c'est l'informatique. Ils se sont vexés.

### Jean-Pierre GALLAND

C'est un sujet que nous n'avons pas beaucoup abordé, le rôle des travailleurs et des représentants des travailleurs dans les CLIC, et autres instances de dialogue. Est-ce qu'il y a des réactions au moins sur la première partie de la question ? Sur le rôle des assurances pendant, avant ou après la mise en œuvre des PPRT ? On a un peu évoqué cela tout à l'heure, mais je pense que c'est effectivement une question importante.

### Maryse ARDITI

La vraie question qu'on se pose et qu'on a posée depuis le début, à laquelle on n'a jamais eu de réponse est la suivante.

On vous dit « vous devez faire tels travaux sur votre bâtisse qui vont coûter 10 000 euros » ; la personne dit « même si on me rembourse 4000, euros, et au mieux dans un an, je ne peux pas le faire, je n'ai pas les moyens. Donc, je ne le fais pas ».

S'il y a un accident, et que la vitre explose, est-ce que l'assureur peut dire ou ne pas dire « Mais c'était obligatoire ! L'État vous l'avait dit, vous ne l'avez pas fait, moi, je n'assure plus », On n'a pas de réponse ! Il y a une espèce de vide juridique, aussi bien du côté des assureurs que de l'État. On est dans une phase où les choses se font en marchant. C'est un peu inquiétant. Ce sont des questions que nous posent les gens, nous n'avons pas la réponse et apparemment vous non plus.

## Sophie LIGER-TESSIER

Oui c'est vrai, il semble qu'il y a un travail à faire là-dessus. Je vais regarder de mon côté. Ce que je peux vous dire, c'est que, pour le souvenir que j'en ai, en 2003, les assureurs étaient d'une manière générale très « pushing » sur le sujet de la loi industrielle. On essayait à ce moment-là de leur faire comprendre que le « mieux » était quelquefois l'ennemi du « bien ». Il y avait aussi la question des garanties financières. Aujourd'hui, sauf erreur de ma part, on n'a toujours pas trouvé la solution, après trois missions de l'inspection. M. Barthelemy était là ce matin, il a été co-auteur d'un rapport tout à fait intéressant sur le sujet, mais aujourd'hui, on n'a pas trouvé. Je ne suis même pas sûre qu'il y ait une réponse nationale, d'ailleurs. Est-ce que c'est vraiment une réponse unique sur l'ensemble du territoire ? Je ne sais pas.

## Jean-Pierre GALLAND

Je voudrais que nous passions à la dernière question que j'aimerais soumettre aux intervenants, qui concerne l'empilement des missions qui tombent sur les inspecteurs. On vient de parler très longuement de la loi Bachelot, c'est déjà un gros travail, effectivement, mais pendant ce temps-là, d'autres dispositions sortent pour que les industriels fassent des études d'impact ou des évaluations quantitatives de risques sanitaires que devront également vérifier les inspecteurs. Il y a des règlements récents comme REACH<sup>2</sup> qui tendent à augmenter la surface du

risque industriel, en ce sens qu'on va s'intéresser aussi désormais aux risques générés par les produits chimiques qui sortent des usines, risques sur lesquels, là aussi, les inspecteurs sont mobilisés. Il y a aussi la surveillance des quotas de CO<sub>2</sub> ou des questions de ce genre, j'en oublie sûrement. C'est vrai que la tendance française en tout cas, est de mettre à la charge des inspecteurs des installations classées toutes ces nouvelles missions, du fait des nouveaux règlements ou nouvelles législations, qui s'additionnent sur ces questions. Alors, est-ce que c'est bien ? Est-ce que cela ne fait pas beaucoup à force ? Est-ce que cela veut dire que l'inspection doit se réorganiser pour faire face à toutes ces missions ? C'est la question que j'ai envie de poser, en demandant à la fois aux représentantes du MEDEF et de France Nature Environnement si cette accumulation de missions chez les ICPE est une bonne chose ou si on peut faire autrement.

## Sophie LIGER-TESSIER

Je pense que j'ai déjà partiellement répondu à la question tout à l'heure, quand je vous ai parlé de guichet unique. Pour nous, clairement, c'est le corps de l'Inspection des installations classées qui doit gérer ce genre de choses.

Après, j'espère qu'on est cohérent. Quand on dit « on veut plus de moyens », ce n'est pas non plus pour qu'ils améliorent leur handicap au golf ! C'est vraiment pour qu'ils accompagnent les industriels et qu'ils mettent en œuvre les politiques et

règlements en question. En revanche, et je pense qu'on ne sera pas d'accord là-dessus, nous, on s'est plutôt félicités du rapport d'une parlementaire, qui vient de sortir, sur la simplification administrative, parce qu'on pense qu'il y a des améliorations à faire de ce point de vue et peut-être du temps à gagner dans la gestion de la relation entre l'inspection et les industriels. En revanche, nous sommes très favorables au fait que les fonctionnaires français soient beaucoup plus présents à Bruxelles, qu'ils soient vraiment beaucoup plus influents sur l'administration de la Commission. Ce n'est pas toujours une réussite. Je connais des contre-exemples de fonctionnaires français qui sont allés là-bas pour attaquer nos intérêts. Plus ils seront nombreux et plus, à mon avis, on a des chances de pouvoir être présents et peut-être de défendre des intérêts. Derrière tout ça, comme dirait Jean-François Carenco, il y a une guerre économique, il ne faut pas l'oublier, et il faut essayer d'être plus influent par rapport à d'autres points de vue qui sont souvent exprimés par les Etats membres du nord ou de l'est de l'Europe voire par nos voisins allemands. Nous avons, à travers la réglementation environnementale, à penser aussi compétitivité et concurrence.

<sup>2</sup> L'Union européenne (UE) a mis en place le système REACH, un système intégré d'enregistrement, d'évaluation, d'autorisation et de restrictions des substances chimiques et institue une agence européenne des produits chimiques.

Il y a plusieurs sujets. Sur le périmètre évolutif, c'est un constat qui correspond aux politiques publiques nationales ou européennes qui amènent à considérer des risques autour de l'industrie et au sens large, des produits industriels qui voyagent.

Clairement, le choix qui a été fait par le MEEDDM et qu'on a assumé au niveau de la Direction Générale de la Prévention des Risques, c'est d'essayer de développer sur ces sujets-là des approches globales, mais pas pour le plaisir de dire qu'on traite tous les risques. On ne va quand même pas aller jusqu'au « chien dangereux », comme dans certaines organisations d'autres pays. Là, on serait un peu en dehors de nos bases et il faut rester cohérents.

En caricaturant à l'extrême, à la fin des années 80 et au début des années 90, en dehors de tracer les premiers contours des zones de maîtrise de l'urbanisation, on faisait installer des stations d'épuration aux industriels. Maintenant, c'est fait, elles existent. Par contre, la question qui se pose, ce sont les pollutions diffuses, et pas que chez les « gros pollueurs » mais chez tout le monde. C'est pour ça qu'on travaille également sur le ramassage des déchets dangereux des ménages. Pour les micro-polluants organiques, quelques grammes par jour peuvent être considérés comme embêtants. Donc, globalement, il y a des problématiques et des politiques publiques qui évoluent, qui sont

interconnectées et il faut essayer d'en avoir une approche globale.

En termes d'organisation et de personnes, il faut également qu'on évolue. Je crois que dans les entreprises, on appellerait ça « organisation apprenante » ou « auto-apprenante ». Quand on a des domaines qui apparaissent, qui sont nouveaux mais qui ne vont pas occuper la plus grande partie du temps de travail – concernant REACH, on fait faire des contrôles par l'Inspection des installations classées mais c'est peut-être 2 ou 3 % des contrôles chaque année et c'est une part du temps de travail qui n'est pas énorme -, comment peut-on monter en compétences individuelles et collectives ? Ça veut dire qu'il faut qu'on ait des spécialistes quelque part ou, au moins, des référents régionaux. Parfois, quand le volume est plus gros, ça devient des pôles régionaux ou interrégionaux, et du coup, des demi-spécialistes, c'est-à-dire des gens qui auront, tout en étant inspecteurs généralistes, suivi la formation et participé à la campagne de contrôle sur REACH, etc. C'est un mouvement permanent qui nous a amenés à penser aux proximités un peu oubliées parfois.

Un débat qu'on a souvent en interne, c'est « l'après-mines ». Vous savez qu'en France, avant, il y avait des mines et maintenant, c'est l'« après-mines ». Nous espérons toujours voir revenir des mines un jour mais propres bien sûr ! On gère donc l'après-mine. Des gens me demandent

quelles sont les compétences pour gérer l'après-mines et ce n'est pas évident parce qu'il n'y a plus personne qui a inspecté des mines en activité et que ce n'est pas une grosse activité. Par contre, il y a une connexion : c'est qu'une partie des anciennes mines ont des déchets, des résidus, pas terribles parfois, mais qui ressemblent beaucoup à certains tas de terrils charbonniers et on se rapproche donc des sols pollués. On a donc une proximité sols pollués/après-mines, en partie, parce qu'évidemment l'après-mines souterraines reste une vraie compétence.

Il faut donc qu'on fasse évoluer tout ça. C'est un peu plus facile quand on a un peu plus d'effectifs. C'est quand même plus facile quand on tourne autour de 1200 inspecteurs DREAL et DDPP aujourd'hui, que quand on était 600 dans les années 90. Quand on est en dessous d'une taille critique, on n'arrive pas à attaquer un nouveau domaine. Je dirais aussi qu'on n'est pas seuls. On a des appuis : l'INERIS, le BRGM... Par exemple, les PPRT, ça a amené les services d'inspection à regarder encore plus qu'avant l'urbanisme et à travailler avec les CETE. En plus, maintenant, nous sommes dans le même ministère ! Il faut aussi qu'on sache faire travailler ces appuis. Il faut qu'on n'en ait ni trop, ni trop peu, parce que s'ils sont trop dispersés, on a du mal à s'y repérer.

Après, je ne sais pas si je dois répondre à la question de la présence européenne. J'ai un petit désaccord

avec le MEDEF sur ce sujet. Je crois qu'il faut vraiment tordre le cou à l'idée d'une non-présence française à Bruxelles. D'abord, la présence n'est pas là pour défendre les intérêts de l'industrie française, mais elle est là pour défendre la position française. Il y a un lien, la position française intègre la position de l'industrie française mais ne la recopie pas. L'action au niveau européen se traduit par la présence régulière dans les négociations. Je peux vous attester que sur près de 200 personnes à la DGPR, il y a 20-30 personnes ou plus qui, chaque semaine, sont à Bruxelles dans des réunions et qui, un tiers ou la moitié de leur temps, échangent avec les collègues européens, tiennent les positions, etc. C'est une part extrêmement importante et réactive. C'est aussi une part proactive, par exemple, en provoquant des réunions avec les agences européennes comme l'Agence Européenne des Produits Chimiques, etc. On est fortement présents et on n'est pas les seuls à devoir y être présents. Il y a aussi les industriels, les ONG françaises, les eurodéputés français. C'est l'affaire de tout le monde.

### **Sophie LIGER-TESSIER**

J'ai dit qu'ils n'étaient pas là ?

### **Laurent MICHEL**

Vous avez dit que les fonctionnaires français n'étaient pas assez présents à Bruxelles. C'est aussi une question de moyens.

### **Sophie LIGER-TESSIER**

Vous voyez, c'est ça le paradoxe.

### **Maryse ARDITTI**

On n'a pas tellement d'autres structures. On pourrait dire que REACH, par exemple, ce sont les produits et non les installations. Donc à la rigueur, ils pourraient ne pas s'en occuper. Mais où le mettrait-on ? Il y a eu des tentatives pour le mettre à l'AFSSET qui vient finalement de fusionner avec l'AFSSA. Je pense que la structure autour d'un inspecteur des installations classées est une structure assez solide, assez établie, sur laquelle on peut s'appuyer. Cela ne me paraît pas déraisonnable de dire qu'ils le prennent en charge. En revanche, il convient aussi de regarder du côté des PPRT parce que d'une part le temps de réalisation est extrêmement important et que d'autre

part ils doivent être terminés dans les deux, trois ans.

C'est clair qu'il va falloir sérieusement renforcer les effectifs si on veut pouvoir y arriver. Juste une suggestion. Sur la simplification, FNE n'est pas systématiquement contre, mais cela dépend de la façon dont c'est fait. L'enregistrement, comme je l'ai plusieurs fois expliqué consiste à prendre des installations qui avaient une autorisation et à les faire passer en enregistrement, c'est-à-dire d'avoir une « dé-classification » et jamais en sens inverse, ce n'est donc pas un objectif d'équilibrage et là, FNE est contre.

Je suis d'accord pour ne plus faire aucune loi sur l'environnement durant deux ou trois ans, à la seule condition qu'on applique réellement toutes celles qui existent aujourd'hui. Cela suffirait déjà pour qu'on fasse énormément de progrès.



© B.Suard-MEEDDM

**Jean-Pierre GALLAND**

Merci une autre réponse ?

**Sophie LIGER-TESSIER**

On peut faire de nouvelles lois mais il faut veiller à laisser une place à l'expérimentation. L'erreur majeure est sans doute d'essayer des choses et de vouloir les appliquer partout en France alors même qu'on ne sait pas ce que ça va donner. Il faut aussi améliorer les études d'impacts qui elles, nous manquent évidemment beaucoup.

**Jean-Pierre GALLAND**

On va peut-être conclure là cette table ronde, en remerciant chacun et chacune de nos invités. Merci. Je rends la parole à Jérôme Goellner et peut-être directement à Laurent Michel. Je pense que c'est vous qui concluez ?

**Sophie LIGER-TESSIER**

Ce qu'on aimerait vraiment, c'est améliorer les passerelles entre le corps de l'inspection et les industriels. Il y a une chose que vous n'avez pas mentionnée, c'est que j'espère et crois constater : les industriels ont aussi fait des progrès, c'est-à-dire qu'ils sont plus transparents et que peut-être que ça facilite votre travail.

Puisqu'on parlait de la Grande-Bretagne, j'ai des collègues à la CBI (Confederation of British Industry), et il y a des échanges très fréquents entre

les gens qui travaillent à la CBI et les inspecteurs.

J'observe qu'au MEDEF, c'est toujours dans le même sens que se font les passerelles. C'est un bon sens d'ailleurs parce que c'est moi qui récupère les inspecteurs, lorsqu'ils quittent l'administration et qu'ils rentrent dans les entreprises et qu'ils travaillent dans mes comités. Je suis très contente de bénéficier de leur apport parce que c'est très significatif pour nous, ça nous apprend énormément de choses.

J'étais prête pour le MEDEF à céder mon bureau - pas à Laurent Michel, parce qu'il va me trouver trop prétentieuse - et à prendre le bureau de quelqu'un d'autre à la DGPR. Je pense que ce serait vraiment bien qu'on ait ce type d'expérience, de temps en temps, de vrais échanges, notre travail n'étant pas forcément, contrairement à ce que certains pensent, l'unique défense des intérêts des industriels. Notre intérêt est aussi que les choses évoluent dans un bon sens. La compétitivité, c'est aussi de positionner le développement durable comme un facteur d'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises. Après, on essaie de le justifier au maximum et non pas de dire des contre-vérités.

**Jean-Pierre GALLAND**

Merci à tous les intervenants. Je ne sais pas si on va organiser un jeu de rôle tout de suite, entre tout le monde,

mais en tout cas, je préfère que ce soit Laurent Michel qui garde son rôle habituel de directeur général de la prévention des risques et conclue cette journée d'études. ★

# Laurent Michel

directeur général de la Prévention des risques



© B.Suard-MEEDDM

Je ne résumerai pas le colloque et je n'aurai pas non plus la prétention de tracer un bilan de deux siècles de législation et de production législative intense. On a effectivement fait un peu grossir les textes depuis le décret de 1810 et deux siècles d'application.

Voici quelques réflexions, voire même perspectives. Ma conviction personnelle, c'est qu'on a effectivement un cadre législatif et réglementaire, et en corollaire, une organisation administrative, un corps de contrôle

et tout ce qui s'est organisé autour : il y a des juristes spécialisés en ICPE, des entreprises, une communauté des ICPE qui se retrouve à travailler sur ces sujets. Ceci est un ensemble, je crois, qui a prouvé à la fois une stabilité – en France, on aime bien la stabilité – mais aussi une capacité d'évolution. Qu'on aime ou pas, on a besoin d'évolutions et je crois qu'on arrive à les prendre en compte. On vient d'évoquer les nouveaux enjeux : selon les moments, il y a le risque accidentel, le risque chronique et des enjeux globaux, comme le CO<sub>2</sub>. Cela ne résout pas tout évidemment, on ne va quand même pas transformer les voitures en ICPE, mais par les ICPE, on peut aussi avoir un outil qui existe et qui permet de gérer les sujets nouveaux comme les quotas de CO<sub>2</sub>.

On est arrivé à mieux prendre en compte l'impact sur la nature, le lien à l'espace, même si les PPRT ne sont pas encore l'alpha et l'oméga. On y intègre régulièrement de nouvelles activités, elles entrent dans le régime de droit commun. Et si jamais il y a de nouvelles activités qui se créent, il n'y aura pas un code à part, ce sera dans les ICPE.

On a réussi à prendre, non sans heurts mais au moins sans rupture majeure, la dimension européenne qui est pour l'instant un peu moins structurée que la législation ICPE dans le sens

où, en particulier, on a l'unification de l'approche impact chronique/pollution, impact sur le paysage, sur la consommation d'espace et risque accidentel. Pour l'instant, l'Europe fait d'un côté des Seveso et de l'autre des IPPC<sup>1</sup>.

Et puis on arrive, même si c'est quelque chose de très difficile et malgré un écart de plus en plus visible entre une technicité de plus en plus grande et un besoin croissant d'explication, à garder une cohérence de justification dans un contexte de rapports sociaux qui demandent plus d'information, de concertation et de justification. Pourquoi fait-on ainsi ? Pour le dire clairement, l'ingénieur à peu près normalement constitué que j'étais en 1990 arrivait à lire une étude de danger en n'y passant pas trop de temps. Aujourd'hui, il faut des gens plus que normalement constitués, encore plus pointus et surtout qui y passent beaucoup de temps.

On a encore quelques problèmes de raccord, entre modèles 2D et 3D, à arriver à s'expliquer les uns et les autres, mais si on reprend les études de danger, au-delà de la focalisation sur la taille et la couleur des zones, ce qui compte, c'est qu'elles servent et qu'elles permettent de faire bouger les choses à l'intérieur de l'entreprise, sur les process, qu'ils soient techniques ou organisationnels. Donc, pour l'instant, on arrive à garder un levier d'action malgré un écart croissant entre le langage de tous les jours et ce qu'on est obligé d'analyser. On arrive encore à s'en servir comme aide à la décision et finalement à le partager.

On arrive aussi, je rebondirai sur la simplification, à avoir un équilibre, certes difficile et pour combien de temps, entre une aspiration de tout le monde à avoir un cadre applicable précis, qui dise quoi faire, c'est-à-dire « je veux faire mon site, je dois savoir vite ce que je dois faire et même s'il est un mouton à cinq pattes, je dois savoir » et une législation qui ne parte pas dans des ramifications de détail illisibles et qui reste aussi une boîte à outils générale.

Un certain nombre de personnes, tant dans le public que dans le privé, ont trouvé cet équilibre, mais il y a vraiment des enjeux : la généralité, la spécialité, la proportionnalité, c'est-à-dire en demander ni trop ni trop peu, et combattre les effets néfastes de la bureaucratie.

Tout n'est pas parfait, on ne réussit pas toujours et le cadre n'est pas toujours adapté. Par exemple, sur le fameux sujet des effets cumulés, on a des installations qui sont ICPE et qui ne sont pas ICPE qui sont dans un même périmètre, et qui, au cumul, font que le milieu est totalement saturé en termes de pollution des eaux. Ce n'est pas en allant voir une seule ICPE qu'on y arrive. On le fait entre autres avec les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) ou les Schémas directeurs (SDAGE)... Il faut mieux intégrer ces questions d'effets cumulés.

Ce qui renvoie à la notion de planification et d'outils plus globaux. C'est aussi l'approche NATURA 2000, qui ne s'applique pas qu'aux ICPE et qui vise à regarder l'impact de projets. On voit qu'il ne peut y avoir un corpus législatif autonome, même si parfois nous

<sup>1</sup> *Integrate Pollution Prevention and Control (Prévention et réduction intégrée de la pollution)*

regrettons (à tort) de devoir passer dans le droit commun. Il faut savoir qu'on ne peut pas tout régler avec une seule boîte à outils.

Les évolutions ne sont pas toutes prévisibles, pas toutes souhaitées non plus, parfois. Je ne parlerai pas de structures, mais je parlerai plutôt de tendances :

- ★ tendance lourde, la demande sociale, constatée « technocratiquement » ou exprimée dans les débats : besoin de débat, de concertation, d'explication vis-à-vis de tout le monde...
- ★ le poids du contexte européen, parce qu'il traite du droit et qu'il s'agit d'un espace où on doit se comparer. Je pense que ça amènera encore plus de changements, parfois un peu radicaux, des modes de pensée dans la structure de notre droit.
- ★ la question de la proportionnalité des procédures, mais aussi des mesures que l'on impose. Sur ce point, il y a quand même eu un certain nombre de progrès.

Aujourd'hui, les mesures les plus simples et les moins chères sont quand même un peu moins évidentes. Pour les PPRT par exemple, pour lesquels la puissance publique - État, collectivités locales - paye, que ce soit pour l'entreprise ou pour la collectivité, y compris pour le public, tout cela ne tombe pas sous le sens. Comment développer les outils d'analyse coût-bénéfice ? Par toute la théorie de

l'analyse coût-bénéfice mais aussi en faisant du benchmark européen et international. Si tous les autres l'ont fait, ils ne se sont peut-être pas tous trompés, même si en France, en général, on a tendance à penser qu'on a un cran d'avance. Cette comparaison européenne, voir qu'on peut en faire parfois moins et parfois plus, c'est important.

Il y a une demande de lisibilité du monde économique. Souvent, on nous dit « On y va, mais dites-nous dans quel délai et garantisiez-nous que ça ne va pas changer l'année prochaine ». Je mettrais un bémol car on a actuellement des expériences assez douloureuses : on avait donné douze ans de délai et on est en train de nous dire que douze ans, ce n'est pas assez ! Là, c'est un peu exagéré mais je crois que la lisibilité est importante.

Enfin, et là c'est une conviction personnelle, une certitude, c'est que malgré les réels progrès, les problématiques évolueront. On a cité les nouveaux polluants, on aura de nouvelles activités, de nouvelles technologies. J'ai peur que mes services m'interrogent bientôt sur la question des nouvelles batteries pour les véhicules électriques car elles arrivent ! Or la réglementation sur les batteries est totalement inadaptée pour ces nouvelles batteries. Il faudra donc trancher mais ce n'est pas si simple.

Les problématiques évolueront, dans une technicité sûrement croissante et à faire partager. Je pense donc qu'à défaut d'être plus nombreux et ça, je ne saurais le dire, on ne sera pas moins

occupé, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, sur ces sujets. L'histoire des ICPE n'est donc pas terminée !

Je crois que ce colloque a permis d'échanger et un peu au-delà de notre travail quotidien, de réfléchir, de prendre du recul et d'être éclairés par la vision des historiens et des sociologues et par la vision de ce qui avait été fait dans un autre pays. C'était bien aussi de pouvoir en discuter sans avoir en filigrane le fait qu'on était en train de commenter ou discuter tel ou tel sujet.

Je voudrais vraiment remercier, outre l'assistance bien sûr, les intervenants et tous ceux qui ont œuvré sur l'organisation, sachant que cette journée d'études est une première, et on l'espère, pas une dernière, avec nos nouveaux collègues du comité d'Histoire du MEEDDM, puisque du temps où nous étions au ministère de l'Écologie, il n'y avait pas de comité d'Histoire. Il faudra donc trouver d'autres sujets avant le tricentenaire !

Donc, un grand merci à Louis-Michel Sanche, secrétaire général, et Alain Monferrand, secrétaire délégué du comité d'Histoire ainsi qu'à Mme Massard-Guilbaud, qui a accepté de se lancer dans cette aventure et de coordonner l'ensemble des interventions de la journée.

Je voudrais terminer en remerciant les équipes de la DGPR, au niveau du service des risques technologiques, qui ont œuvré pour l'organisation de ce

colloque. Tout d'abord Jérôme Goellner à qui j'ai fait toute confiance, et le bureau de la réglementation et du pilotage de l'Inspection, en particulier Sophie Paultre, qui s'est beaucoup impliquée.

Un grand merci à tous pour être restés nombreux et avoir participé de manière interactive, tout au long de cette journée. ★

## L'inspection des installations classées

Une mission de police environnementale  
auprès des établissements industriels  
et agricoles



Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat  
Prévention des risques  
Développement durable  
Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**



Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

Dépliant DGPR sur  
les installations  
classées

# Les annexes

## **Annexe I :** **119**

❖ Liste des participants

## **Annexe II :** **122**

❖ Glossaire

## **Annexe III :** **124**

❖ Décret impérial aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre et incommode

## **Annexe IV :** **127**

❖ Programme de la journée

© B.Suard-MEEDDM



- **ADLER** Emmanuel
  - **ARDITI** Maryse
  - **ARNOUX** Patrice
  - **AUDOIS** Mélanie
  - **AUGIER DE MOUSSAC** Brigitte
  - **BALLATORE** Catherine
  - **BARBAN** Yannick
  - **BARD** Bertrand
  - **BARLET** René
  - **BARTHÉLEMY** François
  - **BARZUN** Élise
  - **BELOTTE** Jean-Yves
  - **BENETAZZO** Murielle
  - **BERNARDIN** Stève
  - **BERTHIER** Isabelle
  - **BERTHONNET** Arnaud
  - **BLASE** Louis
  - **BOIVIN** Jean Pierre
  - **BONNAUD** Laure
  - **BOUHIER** Yves
  - **BOUISSOU** Arnaud
  - **BOUVIER** Michel
  - **BRAVARD** Sandra
  - **BREUIL** Henri
  - **BRULE** Claude
  - **BRUNET-LECOMTE** Hélène
  - **CASTILLO** Marie
  - **CAVALIE** Patrick
  - **CAYEUX** Louis
  - **CAZIN** Pascale
  - **CERISIER** Gilles
  - **CHABANE** Jean-Marie
  - **CHANLIAU** Christiane
  - **CHANTELAUVE** Guillaume
  - **CHAUSSÉBOURG** Edmond
  - **CHAVAUDRA** Gabriel
- Cabinet ACONSULT  
FNE réseau industrie  
Assemblée des  
Chambres Françaises  
de Commerce et  
d'Industrie  
MEEDDM/DGRP  
Ministère de la Justice/  
Direction des affaires  
civils et du sceau  
MEEDDM/CGEDD  
DREAL Centre  
CREALIS/Groupe  
DEHON  
MEEDDM /BEA  
CSPRT  
MEEDDM/Mission  
Archives  
MEEDDM/CGEDD  
DREAL/Nord-Pas-de-  
Calais  
MEEDDM /Comité  
d'Histoire  
DGALN/Diagonal  
Université Paris-  
Sorbonne (Paris IV)  
MEEDDM/CGEDD  
Avocat à la Cour - SCP  
BOIVIN et Associés  
Chargée de recherche à  
l'INRA, RITME, UR 1323,  
Ivry-sur-Seine  
Association française  
des ingénieurs  
et techniciens de  
l'environnement  
photographe  
MEEDDM/CPRN  
CCI Versailles  
MEEDM/CGEDD  
Administrateur du  
GIRMARALPIN (société  
savante-o6)  
MEEDDM/DAJ  
MEEDDM/CGDD  
MEEDDM/Mission  
Archives  
FNSEA  
DDPP Vienne  
DREAL Auvergne  
DREAL Nord-Pas-de-  
Calais  
MEEDDM/comité  
d'Histoire  
INERIS  
CNCE  
Préfecture de Police  
Paris/Direction des  
transports et de la  
protection du publique

- **CONFAIS** Xavier
  - **CONNESON** Jacques
  - **CONNESON** Armelle
  - **CONTENTIN** Marie Therese
  - **COURAPIED** Laurent
  - **CRESSY** Jean Paul
  - **CRUCHON** Philippe
  - **DASSEN COURT** Anne-Blandine
  - **DAVID** Jean-François
  - **DE CLERCQ** Jean-Claude
  - **DEBONNE** Olivier
  - **DELCROIX** Alain
  - **DELEPORTE** Emmanuelle
  - **DELILLE** Jean-Luc
  - **DELVIGNE** Jean-Pierre
  - **DEMOGUE** Claudine
  - **DERRIEN** Alain
  - **DESFEMMES** Catherine
  - **DIEU** Juliette
  - **DIEUDONNE** Ophélie
  - **DIEY** Michel
  - **DIQUET** Jean-Claude
  - **DU FOU DE KERNANIEL** François
  - **DUBEST** André
  - **DUPONT** Pierre
  - **DUPRIEZ** Jean-Marc
  - **EL HAJJ** Carine
  - **ELISEE** Murielle
  - **ESCANDE** Jean
  - **ESTACAILLE** Jean-Pierre
  - **FOLLENFANT** Philippe
  - **FOREST** Henri
  - **FRESSOZ** Jean-Baptiste
  - **GAILLARD** Jean-Pierre
  - **GALLAND** Jean-Pierre
  - **GANTOIS** Olivier
  - **GILLET** Thomas
  - **GILLOIRE** Christine
- Services COOP de  
France  
DREAL Centre Loire et  
Cher  
DREAL Nord-Pas-de-  
Calais  
auto entrepreneur  
environnement - CRE  
DREAL  
CFDT/FCE  
MEEDDM/DGPR  
EFFIA Synergies  
Compagnie nationale  
des Experts de justice  
en Environnement  
DRIRE de la Reunion  
DREAL Nord-Pas-de-  
Calais  
France Télécom  
Mairie de Paris  
Comité professionnel du  
pétrole  
Cabinet d'avocats  
Claudine Demogue  
environnement conseil  
MEIE/Direction  
générale de la  
compétitivité, de  
l'industrie et des  
services  
MEEDDM/DGPR  
Préfecture de Police  
DREAL Champagne-  
Ardenne  
MEEDDM/DGPR  
MEEDDM/CGEDD  
MEEDDM/DGPR  
DREAL Limousin  
AXA FRANCE  
DREAL Nord-Pas-de-  
Calais  
École Nationale  
Supérieure des Mines  
Saint-Étienne  
MEEDDM/DGPR  
Université Technologie  
de Compiègne  
Association Technique  
de l'Industrie des Lians  
Hydrauliques  
MEEDDM/CGEDD  
CFDT  
Historien post-  
doctorant à l'University  
of Harvard  
DREAL Bretagne  
LATTS  
Union Française des  
Industries Pétrolières  
Mairie de Paris  
FNE/Ile-de-France  
Environnement

- **GIRAUDET** Delphine
- **GOELLNER** Jérôme
- **GRIMAULT** Karine
  - **GRIMOT** Marc
  - **GROLEAU** Philippe
  - **GUIHAL** Dominique
- **GUILLAUME** Cédric
- **GUILLERME** André
  - **GUILLET** Rémi
  - **HARLE** Peggy
- **HENNEBELLE** Christophe
  - **HENRY** Jean-Pierre
  - **HERAUD** Jean-Louis
- **HEULOT** Martine
- **HIRTZMAN** Philippe
- **JABOUILLE** Marc
  - **JAFFEUX** Henri
  - **JANIK** Sylvia
  - **JAUNET** Pierrick
- **KALTEMBACHER** Henri
- **KEBABTCHIEFF** Serge
  - **KHELLADI** Latifa
  - **KOENIG** Jean-Claude
- **LASCOUMES** Pierre
  - **LAURENT** Jérôme
  - **LE BLAN** Vincent
  - **LE ROUX** Thomas
  - **LECOQ** Rosalie
- **LECUIT-PROUST** Marie
  - **LEGRAND** Henri
  - **LEJAY** Loïc
  - **LEROY** Annie
  - **LETTÉ** Michel
  - **LEYRIT** Christian
- **LIGER-TESSIER** Sophie
  - **LORANT** Frédérique
  - **LUCAS** Philippe
  - **MANTEAU** Olivier

DREAL Centre  
MEEDDM/DGPR  
DREAL Nord-Pas-de-Calais  
MEEDDM/CGEDD  
MEEDDM/DICOM  
Cour d'Appel de Paris  
Commission de protection des eaux, du patrimoine, de l'environnement, du sous-sol et des chiroptères  
Franche-Comté  
CNAM  
MEEDDM/CGEDD  
MEEDDM/DGPR  
DREAL Picardie  
MEEDDM/DGPR  
DDCSPP Deux-Sèvres  
Fédération Française de l'Acier  
MÉDIDE/CCGIET  
DDCSPP 73  
Président Association pour l'histoire de la protection de la nature et de l'environnement  
Veolia propreté  
Autorité de Sécurité Nucléaire  
MEEDDM/DGPR  
Éditions SKEA  
MEEDDM/DGPR  
DRIEE Ile-de-France  
Directeur de recherche CNRS, centre d'étude européennes, Science-Po Paris  
DREAL Haute-Normandie  
Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement  
Chargé de recherche au CNRS (CRH, UMR 8558)  
ACFCI/Centre de formation et de documentation sur l'environnement  
DREAL Champagne-Ardenne  
MEEDDM/CGEDD  
MEEDDM/DGPR  
Présidente Écologie pour le Havre/FNE  
Maître de conférence au CNAM  
MEEDDM/CGEDD  
MEDEF  
Mairie de Paris  
Agence de l'eau Seine-Normandie  
COFELY

- **MARCHAND** Louis
- **MARCHANDISE** Patrick
  - **MARTIN** Jean-Pierre
  - **MARTINAIS** Emmanuel
- **MASSARD-GUILBAUD** Geneviève
- **MEGNEAUD** Marien
  - **MERLE** Philippe
  - **METAIS** Jacques
  - **MICHEAU** Jean-Marc
  - **MICHEL** Laurent
  - **MICHEL** Jean-marie
  - **MICHEL** Jean-Louis
- **MIERMONT** Henri
- **MONFERRAND** Alain
  - **MOREAU** Aurélie
  - **MORLET** Joël
  - **MUTH** Olivier
  - **NAURY** Jean-Paul
  - **NEVEU** Pascale
- **NOBECOURT** Alain
- **OHL-GASTEAU** Violaine
  - **PAS** Olivier
  - **PAULTRE** Sophie
- **PELISSIER** Yves
  - **PENEZ** Benoit
  - **PENTEL** Robert
  - **PESTELLE** Guillaume
  - **PORCHET** Françoise
- **QUENELLE** Alexis
  - **RABY** Catherine
  - **RENAUD** Robert
  - **RIBOULET** Christophe
- **RIMONTEIL** Valérie
  - **ROUET** Thierry
- **ROUGER-DE GRIVEL** Laurence
  - **ROUSSEAU** François
  - **ROUSSEAUX** Marie-Pierre

Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement  
MEEDDM/CGEDD  
M&Co  
ENTPE  
Historienne, directrice d'études à l'EHESS  
Syndicat national de l'industrie de la nutrition animale  
DREAL Franche-Comté  
COFELY Ile-de-France  
MEEDDM/DGPR  
ACFCI-CFDE  
DDPP de la Vienne - Unité Environnement  
Syndicat des Fabricants d'Explosifs, de Pyrotechnie et d'Artifices  
MEEDDM/Comité d'Histoire  
MEEDDM/DGPR  
Président Union des Industries de la Fertilisation  
Archives départementales des Hauts-de-Seine  
France Télécom  
Mairie de Paris-assainissement  
MEEDDM/SG  
Syndicat des industries thermiques, aéronautiques et frigorifiques  
DREAL Nord-Pas-de-Calais  
MEEDDM/DGPR  
Secrétaire Général du Syndicat National des alvéolaires et polyuréthanes  
SNCF  
GDF SUEZ  
MEEDDM/DGPR  
MEEDDM/Comité d'Histoire  
DGPR  
MEEDDM/Comité d'Histoire  
STIIIC  
DREAL Auvergne  
ABB-Technologies de l'énergie et de l'automatisme  
DREAL Limousin  
MEDEF Direction Développement Durable  
DREAL Alsace  
DREAL Nord-Pas-de-Calais

- **SADET** Pascal
- **SALAMITOU** Jacques
  - **SANCHE** Louis Michel
  - **SCHERER** Christian
  - **SENANT** Marc
  - **SILVERT** Jane
    - **SOL** Vincent
    - **STA** Bader
  - **SUARD** Bernard
    - **TAIN** Caroline
  - **TANIER** Arline
- **THERY-CHAMARD** Blandine
  - **TOUIL** Hicham
  - **TOURT** Monique
- **ULLMANN** Gabriel
- **VACHON** Alain
  - **VARIN** Florent
  - **VARO** Isabelle
- **VERLHAC** Alain
- **VERNIER** Jacques
- **VIANO** Olivier
  - **VIVIER** Pierre
- **VO VAN QUI** Jean-Luc
- **WENNAGEL** Jean

Compagnie Générale  
d'Affecturation  
Association Francilienne  
des Industries pour  
l'Étude et la Gestion de  
l'Environnement  
MEEDDM/CGEDD  
MEEDDM/DGPR  
FNE  
DRIEE Ile-de-France  
Winston & Strawn  
MEEDDM/DGPR  
photographe  
DREAL Nord-Pas-de-  
Calais  
DREAL Champagne-  
Ardenne  
DDPP de Paris  
ATE Dev SARL  
MEEDDM/DGPR  
Expert judiciaire,  
membre du CSPRT  
Agence de l'Eau Loire  
Bretagne  
Coopérative de France -  
Métiers du Grain  
PSA Peugeot Citroën  
Agence de l'eau Loire-  
Bretagne  
Mairie de Douai  
Union nationale des  
industries de carrières  
et matériaux de  
construction  
MEEDDM/CGEDD  
MEIE/CGIET

|                   |                                                                                                              |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ADEME :</b>    | <i>Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie</i>                                              |
| <b>AFSSA :</b>    | <i>Agence française de sécurité sanitaire des aliments</i>                                                   |
| <b>AFSSET :</b>   | <i>Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail</i>                               |
| <b>AZF :</b>      | <i>AZote Fertilisants (usine chimique à Toulouse)</i>                                                        |
| <b>BEA :</b>      | <i>Bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre</i>                                            |
| <b>BRGM :</b>     | <i>Bureau de Recherches Géologiques et Minières</i>                                                          |
| <b>CCI :</b>      | <i>Chambre de Commerce et d'Industrie</i>                                                                    |
| <b>CEA :</b>      | <i>Commissariat à l'énergie atomique</i>                                                                     |
| <b>CETE :</b>     | <i>Centre d'Études Techniques de l'Équipement</i>                                                            |
| <b>CGDD :</b>     | <i>Commissariat Général au Développement Durable</i>                                                         |
| <b>CGEDD :</b>    | <i>Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable</i>                                        |
| <b>CGIET :</b>    | <i>Conseil Général de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies</i>                                      |
| <b>CHSCT :</b>    | <i>Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail</i>                                            |
| <b>CLIC :</b>     | <i>Comité Local d'Information et de Concertation</i>                                                         |
| <b>CLIS :</b>     | <i>Commission locale d'information et de surveillance</i>                                                    |
| <b>CNAM :</b>     | <i>Conservatoire National des Arts et Métiers</i>                                                            |
| <b>CNRS :</b>     | <i>Centre National de la Recherche Scientifique</i>                                                          |
| <b>CODERST :</b>  | <i>Conseil départementaux de l'Environnement et des Risques sanitaires et technologiques</i>                 |
| <b>COMAH :</b>    | <i>Control of Major Accidents Hazards Regulations</i>                                                        |
| <b>COMOP :</b>    | <i>Comités Opérationnels (ComOp) concrétisant les engagements du Grenelle</i>                                |
| <b>CPRN :</b>     | <i>Commission Permanente des ressources naturelles</i>                                                       |
| <b>CSIC :</b>     | <i>Conseil supérieur des installations classées</i>                                                          |
| <b>CSPRT :</b>    | <i>Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Technologiques</i>                                         |
| <b>DDCSPP :</b>   | <i>Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations</i>                   |
| <b>DDPP :</b>     | <i>Direction Départementale de la Protection des Populations</i>                                             |
| <b>DGALN :</b>    | <i>Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature</i>                                      |
| <b>DGPR :</b>     | <i>Direction Générale de la Prévention des Risques</i>                                                       |
| <b>DIRECCTE :</b> | <i>Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi</i> |
| <b>DIREN :</b>    | <i>Direction Régionale de l'Environnement</i>                                                                |
| <b>DPPR :</b>     | <i>Direction de la Prévention des pollutions et des Risques</i>                                              |

|                        |                                                                                                       |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DRAE :</b>          | <i>Délégation Régionale à l'Architecture et à l'Environnement</i>                                     |
| <b>DRE :</b>           | <i>Direction Régionale de l'Équipement</i>                                                            |
| <b>DREAL :</b>         | <i>Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement</i>                        |
| <b>DRIEE :</b>         | <i>Direction Régionale et interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie</i>                  |
| <b>DRIRE :</b>         | <i>Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement</i>                      |
| <b>EHESS :</b>         | <i>École des Hautes Études en Sciences Sociales</i>                                                   |
| <b>ENTPE :</b>         | <i>École Nationale des Travaux Publics de l'État</i>                                                  |
| <b>FNE :</b>           | <i>France Nature Environnement</i>                                                                    |
| <b>FNSEA :</b>         | <i>Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles</i>                                     |
| <b>HSE :</b>           | <i>Health and Safety Executive</i>                                                                    |
| <b>ICPE :</b>          | <i>Installations Classées pour la Protection de l'Environnement</i>                                   |
| <b>INERIS :</b>        | <i>Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques</i>                                 |
| <b>INRA :</b>          | <i>Institut National de la Recherche Agronomique</i>                                                  |
| <b>INRS :</b>          | <i>Institut National de Recherche et de Sécurité</i>                                                  |
| <b>IPPC :</b>          | <i>Integrated Pollution Prevention and Control (Prévention et réduction intégrée de la pollution)</i> |
| <b>LATTS :</b>         | <i>Laboratoire Technique, Territoires et Sociétés</i>                                                 |
| <b>MEDEF :</b>         | <i>Mouvement des entreprises de France</i>                                                            |
| <b>MEEDDM :</b>        | <i>Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer</i>                   |
| <b>MEIE :</b>          | <i>Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi</i>                                         |
| <b>PAC :</b>           | <i>porter à connaissance</i>                                                                          |
| <b>PPRT :</b>          | <i>Plan de Prévention des Risques Technologiques</i>                                                  |
| <b>REACH :</b>         | <i>Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals</i>                                        |
| <b>RGPP :</b>          | <i>Révision Générale des Politiques Publiques</i>                                                     |
| <b>SAGE :</b>          | <i>Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau</i>                                                    |
| <b>SDAGE :</b>         | <i>Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau</i>                                          |
| <b>SG :</b>            | <i>Secrétariat Général</i>                                                                            |
| <b>SPPPI ou S3PI :</b> | <i>Secrétariat Permanent de Prévention des Pollutions Industrielles</i>                               |
| <b>STIIIC :</b>        | <i>Service Technique Interdépartemental de l'Inspection des Installations Classées</i>                |

( 393 )

## BULLETIN DES LOIS.

N.° 323

(N.° 6059.) *DÉCRET IMPÉRIAL relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode.*

Au palais de Fontainebleau, le 15 Octobre 1810.

NAPOLÉON, EMPEREUR DES FRANÇAIS, ROI D'ITALIE, PROTECTEUR DE LA CONFÉDÉRATION DU RHIN, MÉDIATEUR DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE ;

Sur le rapport de notre ministre de l'intérieur ;

Vu les plaintes portées par différens particuliers contre les manufactures et ateliers dont l'exploitation donne lieu à des exhalaisons insalubres ou incommodes ;

Le rapport fait sur ces établissemens par la section de chimie de la classe des sciences physiques et mathématiques de l'institut ;

Notre Conseil d'état entendu ,

Nous AVONS DÉCRÉTÉ et DÉCRÉTONS ce qui suit :

ART. I. " A compter de la publication du présent décret, les manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, ne pourront être formés sans une permission

1.

L'd 3

( 398 )

de l'autorité administrative : ces établissemens seront divisés en trois classes.

La première classe comprendra ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières ;

La seconde, les manufactures et ateliers dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages.

Dans la troisième classe, seront placés les établissemens qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais doivent rester soumis à la surveillance de la police.

2. La permission nécessaire pour la formation des manufactures et ateliers compris dans la première classe, sera accordée avec les formalités ci-après, par un décret rendu en notre Conseil d'état ;

Celle qu'exigera la mise en activité des établissemens compris dans la seconde classe, le sera par les préfets, sur l'avis des sous-préfets.

Les permissions pour l'exploitation des établissemens placés dans la dernière classe, seront délivrées par les sous-préfets, qui prendront préalablement l'avis des maires.

3. La permission pour les manufactures et fabriques de première classe ne sera accordée qu'avec les formalités suivantes.

La demande en autorisation sera présentée au préfet, et affichée par son ordre dans toutes les communes, à 5 kilomètres de rayon.

Dans ce délai, tout particulier sera admis à présenter ses moyens d'opposition.

Les maires des communes auront la même faculté.

4. S'il y a des oppositions, le conseil de préfecture donnera son avis, sauf la décision au Conseil d'état.

( 399 )

5. S'il n'y a pas d'opposition, la permission sera accordée, s'il y a lieu, sur l'avis du préfet et le rapport de notre ministre de l'intérieur.

6. S'il s'agit de fabriques de soude, ou si la fabrique doit être établie dans la ligne des douanes, notre directeur général des douanes sera consulté.

7. L'autorisation de former des manufactures et ateliers compris dans la seconde classe, ne sera accordée qu'après que les formalités suivantes auront été remplies.

L'entrepreneur adressera d'abord sa demande au sous-préfet de son arrondissement, qui la transmettra au maire de la commune dans laquelle on projette de former l'établissement, en le chargeant de procéder à des informations de *commodo et incommodo*. Ces informations terminées, le sous-préfet prendra sur le tout un arrêté qu'il transmettra au préfet. Celui-ci statuera, sauf le recours à notre Conseil d'état par toutes parties intéressées.

S'il y a opposition, il y sera statué par le conseil de préfecture, sauf le recours au Conseil d'état.

8. Les manufactures et ateliers ou établissements portés dans la troisième classe, ne pourront se former que sur la permission du préfet de police à Paris, et sur celle du maire dans les autres villes.

S'il s'élève des réclamations contre la décision prise par le préfet de police ou les maires, sur une demande en formation de manufacture ou d'atelier compris dans la troisième classe, elles seront jugées au conseil de préfecture.

9. L'autorité locale indiquera le lieu où les manufactures et ateliers compris dans la première classe pourront s'établir, et exprimera sa distance des habitations particulières. Tout individu qui ferait des constructions dans le voisinage de ces manufactures et ateliers après que la formation en aura été permise, ne sera plus admis à en solliciter l'éloignement.

1.

Dd 4

( 400 )

10. La division en trois classes des établissements qui répandent une odeur insalubre ou incommode, aura lieu conformément au tableau annexé au présent décret impérial. Elle servira de règle, toutes les fois qu'il sera question de prononcer sur des demandes en formation de ces établissements.

11. Les dispositions du présent décret n'auront point d'effet rétroactif : en conséquence, tous les établissements qui sont aujourd'hui en activité, continueront à être exploités librement, sauf les dommages dont-pourront être passibles les entrepreneurs de ceux qui préjudicient aux propriétés de leurs voisins ; les dommages seront arbitrés par les tribunaux.

12. Toutefois, en cas de graves inconvénients pour la salubrité publique, la culture, ou l'intérêt général, les fabriques et ateliers de première classe qui les causent pourront être supprimés, en vertu d'un décret rendu en notre Conseil d'état, après avoir entendu la police locale, pris l'avis des préfets, reçu la défense des manufacturiers ou fabricans.

13. Les établissements maintenus par l'article 11 cesseront de jouir de cet avantage, dès qu'ils seront transférés dans un autre emplacement, ou qu'il y aura une interruption de six mois dans leurs travaux. Dans l'un et l'autre cas, ils rentreront dans la catégorie des établissements à former, et ils ne pourront être remis en activité qu'après avoir obtenu, s'il y a lieu, une nouvelle permission.

14. Nos ministres de l'intérieur et de la police générale sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au Bulletin des lois.

Signé NAPOLÉON.

Par l'Empereur :

Le Ministre Secrétaire d'état, signé H. B. DUC DE BASSANO.

( 401 )

*NOMENCLATURE des Manufactures, Établissements et Ateliers répandant une odeur insalubre ou incommode, dont la formation ne pourra avoir lieu sans une permission de l'Autorité administrative.*

*ÉTABLISSEMENTS et ATELIERS qui ne pourront plus être formés dans le voisinage des habitations particulières, et pour la création desquels il sera nécessaire de se pourvoir de l'autorisation du Ministre de l'intérieur.*

|                                  |                                 |
|----------------------------------|---------------------------------|
| Amidonniers.                     | Fours à chaux.                  |
| Artificiers.                     | Porcherie.                      |
| Bleu de Prusse.                  | Poudrette.                      |
| Boyaudiers.                      | Rouissage du chanvre.           |
| Charbon de terre épuré.          | Sel ammoniac.                   |
| Charbon de bois épuré.           | Soude artificielle.             |
| Chiffonniers.                    | Taffetas et toiles vernis.      |
| Colle-forte.                     | Tueries.                        |
| Cordes à instrumens.             | Tourbe carbonisée.              |
| Crotonniers.                     | Triperies.                      |
| Écarrissage.                     | Échaudoirs.                     |
| Eau-forte, acide sulfurique, &c. | Cuir vernis.                    |
| Suif brun.                       | Cartonniers.                    |
| Ménagerie.                       | Fabriques de vernis.            |
| Minium.                          | Fabriques d'huile de pied ou de |
| Fours à plâtre.                  | corne de bœuf.                  |

*ÉTABLISSEMENTS et ATELIERS dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à ne pas incommode les Propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages. Pour former ces Établissements, l'autorisation du Préfet sera nécessaire.*

|                                           |                       |
|-------------------------------------------|-----------------------|
| Blanc de céruse.                          | Suif en branche.      |
| Chandeliers.                              | Noir d'ivoire.        |
| Corroyeurs.                               | Noir de fumée.        |
| Couverturiers.                            | Plomberies.           |
| Dépôts de cuirs verts.                    | Plomb de chasse.      |
| Distilleries d'eau-de-vie.                | Salles de dissection. |
| Fonderies de métaux.                      | Fabriques de tabac.   |
| Affinage des métaux au fourneau à manche. | Taffetas cirés.       |
|                                           | Vacheries.            |

( 402 )

Teinturiers.  
Hongroyeurs.  
Megissiers.  
Pompes-à-feu.

Blanchiment des toiles par l'acide muriatique oxygéné.  
Les filatures de soie.

*ÉTABLISSEMENTS et ATELIERS qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations particulières, et pour la formation desquels il sera nécessaire de se munir d'une permission du Sous-préfet.*

|                                 |                          |
|---------------------------------|--------------------------|
| Alun.                           | Caractères d'imprimerie. |
| Boutons.                        | Doreurs sur métaux.      |
| Brasseries.                     | Papiers peints.          |
| Ciriers.                        | Savonneries, &c.         |
| Colle de parchemin et d'amidon. | Vitriols.                |
| Cornes transparentes.           |                          |

Certifié conforme :

*Le Ministre Secrétaire d'Etat, signé H. B. DUC DE BASSANO.*

(N.° 6060.) *DÉCRET IMPÉRIAL portant que l'emploi frauduleux d'une pince servant à marquer les Tabacs constitue un Crime de faux de la compétence des Cours spéciales.*

Au palais de Fontainebleau, le 15 Octobre 1810.

NAPOLÉON, EMPEREUR DES FRANÇAIS, ROI D'ITALIE, PROTECTEUR DE LA CONFÉDÉRATION DU RHIN, MÉDIATEUR DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE;

Sur le rapport de notre grand-juge ministre de la justice;

Vu le rapport de notre grand-juge ministre de la justice, concernant un arrêt de la cour de cassation, du 31 mars dernier, qui porte que, conformément à l'article 5 de la loi du 16 septembre 1807, il y a lieu de recourir au souverain pour demander l'interprétation de la loi, sur la question de savoir si la loi du 23 floréal an X, attributive aux cours spéciales de certaines matières de faux, est applicable à l'emploi frauduleux d'une pince servant à marquer



Le Comité d'Histoire a été créé par un arrêté du 9 mai 1995 auprès des ministères chargés de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Depuis cette date, à partir de ces trois compétences fondamentales héritées de l'ancien ministère des Travaux Publics (et des Transports) et de celui de la Construction (et de l'Urbanisme), fusionnés en 1966 dans le concept nouveau de ministère de l'Équipement, le comité a été amené à élargir son champ de compétence initial pour aborder des questions touchant également à l'Aménagement du territoire, à l'Environnement, au Développement durable, à la Mer.

Le Comité d'Histoire édite la revue semestrielle « Pour Mémoire » et organise chaque année des conférences thématiques et des journées-débat sur les aspects les plus divers et les plus remarquables de l'histoire riche et passionnante du MEDDTL et des départements ministériels dont il est l'héritier. Il dispose d'un centre de documentation possédant plus de 4 000 ouvrages. Il soutient techniquement et financièrement les publications d'ouvrages de référence et s'appuie sur un Conseil scientifique composé de chercheurs, d'historiens et politistes dans tous les domaines de sa compétence.

# Le comité d'Histoire du ministère

## L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

### ★ Secrétaire

**Louis-Michel SANCHE**

ingénieur général des Ponts et Chaussées,  
secrétaire général du Conseil général de  
l'Environnement et du Développement  
durable

tél. 01 40 81 68 23

fax. 01 40 81 23 24

[louis-michel.sanche](mailto:louis-michel.sanche@developpement-durable.gouv.fr)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

### ★ Secrétaire-délégué

**Alain MONFERRAND**

tél. 01 40 81 21 73

[alain.monferrand](mailto:alain.monferrand@developpement-durable.gouv.fr)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

### ★ Adjointe au secrétaire délégué mission recueil de témoignages oraux

**Christiane CHANLIAU**

chargée de mission

tél. 01 40 81 82 05

[christiane.chanliau](mailto:christiane.chanliau@developpement-durable.gouv.fr)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

### ★ Accueil, assistance à la coordination et secrétariat

**Marie LACOR**

Tél. : 01 40 81 36 75

Fax : 01 40 81 23 24

[marie.lacor](mailto:marie.lacor@developpement-durable.gouv.fr)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

### ★ Secteur documentation- Communication électronique

**Françoise PORCHET**

chargée d'études documentaires

tél. 01 40 81 36 83

[francoise.porchet](mailto:francoise.porchet@developpement-durable.gouv.fr)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

### ★ Secteur études-recherches

**Stève BERNARDIN**

chargé de mission

tél. 01 40 81 36 47

[steve.bernardin](mailto:steve.bernardin@developpement-durable.gouv.fr)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

### ★ Secteur valorisation-diffusion

**Marie-Thérèse RIEU**

chargée de mission

Tél. : 01 40 81 15 38

[marie-theres.rieu](mailto:marie-theres.rieu@developpement-durable.gouv.fr)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

## LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

### Bernard BARRAQUÉ

ingénieur civil des Mines ; urbaniste ; docteur en socio-économie urbaine ; directeur de recherche au CNRS, CIRED-AgroParisTech

### Alain BILLON

inspecteur général de l'Équipement honoraire ; ancien secrétaire délégué du comité d'Histoire

### François CARON

docteur en histoire ; professeur émérite à l'Université Paris IV ; président du Comité scientifique de l'AHICF et président honoraire du comité d'histoire de la Fondation EDF

### Florian CHARVOLIN

politiste et sociologue des sciences sociales, chargé de recherches à l'Université Jean Monnet à Saint-Etienne

### Viviane CLAUDE

architecte ENSAIS ; urbaniste ; docteur en histoire et civilisations ; professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII

### Florence CONTENAY

inspectrice générale de l'Équipement honoraire ; membre du comité d'histoire du ministère de la Culture

### Gabriel DUPUY

ingénieur centralien de Paris ; docteur en mathématiques ; docteur ès lettres et sciences humaines ; professeur à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne

### Philippe GENESTIER

architecte-urbaniste en chef de l'État

### André GUILLERME

ingénieur ENTPE ; docteur en histoire ; professeur des universités ; directeur du Centre d'histoire des techniques et de l'environnement au CNAM

### Bertrand LEMOINE

ingénieur X-ENPC ; architecte DPLG ; directeur de recherche au CNRS ; directeur de l'atelier international du Grand Paris

### Claude MARTINAND

ingénieur X-ENPC, membre de l'ARAF, vice-président honoraire du CGEDD

### Geneviève MASSARD-GUILBAUD

docteur en histoire ; directrice d'études à l'EHESS

### Antoine PICON

ingénieur X-ENPC ; architecte DPLG ; docteur en histoire (EHESS) ; professeur à l'Université de Harvard (Graduate School of Design, USA)

### Anne QUERRIEN

sociologue ; urbaniste ; ancienne directrice de rédaction de la revue « Les Annales de la recherche urbaine » (PUCA)

### Thibault TELLIER

docteur en histoire ; maître de conférences à l'Université de Lille III.

### Hélène VACHER

professeur à l'ENSA de Nancy, habilitée à diriger des recherches en histoire

### Loïc VADELORGE

docteur en histoire ; professeur d'histoire contemporaine, Université Paris XIII

## LES DOMAINES D'INTERVENTION

- ★ L'histoire des administrations et de leurs politiques ;
- ★ L'histoire des techniques ;
- ★ L'histoire des métiers et des pratiques professionnelles ;
- ★ La définition d'une politique du patrimoine.

## LES ACTIONS

- ★ Le soutien et l'accompagnement d'études et de recherches historiques sur le ministère (et ceux dont il est issu), ainsi que sur les politiques menées dans ses différents domaines de compétence ;

- ★ L'organisation de conférences et de journées d'études ;
- ★ La constitution d'un fonds d'archives orales ;
- ★ Le soutien à l'édition d'ouvrages et la publication de la revue « pour mémoire » ;
- ★ La gestion d'un centre de ressources historiques ouvert au public ;
- ★ La participation aux grandes manifestations du ministère.

## LES OUTILS

- ★ La bibliothèque, ouverte au public, comprend plus de 3000 volumes, ouvrages spécialisés ou usuels. Elle est accessible au public du lundi au vendredi, sur rendez-vous
- ★ Les sites consultables  
**internet** : [www.developpement-durable.gouv.fr/\(recherche:histoire\)](http://www.developpement-durable.gouv.fr/(recherche:histoire))  
**intranet** : [intra.comite-histoire.cgpc.iz/](http://intra.comite-histoire.cgpc.iz/)
- ★ Le guide des sources, accessible sur l'internet et l'intranet, a été conçu pour faciliter le repérage des sources historiques dans les domaines de compétence du ministère ;
- ★ Des dossiers bibliographiques et biographiques à consulter sur place ;
- ★ La revue « pour mémoire » (semestriel + numéros spéciaux) ;
- ★ La consultation d'archives orales.

*Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressant l'histoire de ces administrations, alors...*

## N'HÉSITEZ PAS À NOUS CONTACTER

**Secrétariat du comité d'Histoire  
Conseil général de l'Environnement et  
du Développement durable**

7<sup>e</sup> section - 20<sup>e</sup> étage - bureau 20.20  
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex  
tél : 33 (0) 01 40 81 36 75 - fax : 33 (0) 1 40 81 23 24  
courriel : [comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr](mailto:comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr)

*« pour mémoire »*  
la revue du comité d'Histoire

**rédaction** ★ Tour Pascal B 20.20

92 055 La Défense Cedex

**téléphone** : 01 40 81 36 75

**télécopie** : 01 40 81 23 24

[comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr](mailto:comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr)

**fondateurs de la publication** ★ Pierre Chantereau et Alain Billon

**directeur de la publication** ★ Louis-Michel Sanche

**rédacteur en chef** ★ Alain Monferrand

**suivi de fabrication** ★ Christiane Chanliau

**ISSN** ★ 1955-9550

**conception graphique** ★ Éric Louis

**réalisation graphique** ★ Annick Samy

**impression** ★ couverture ★ Intérieur ★ SG/SPSSI/ATL 2/Repro



Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergies et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent  
pour  
l'avenir

---

Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable

comité d'Histoire

Tour Pascal B  
92055 La Défense cedex

<http://www.developpement-durable.gouv.fr>

• revue du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement •

