

RESPONSABILITÉ & ENVIRONNEMENT

recherches débats actions

Les Installations classées pour la protection de l'environnement

RESPONSABILITÉ & ENVIRONNEMENT N° 62



SÉRIE TRIMESTRIELLE DES
**ANNALES
DES
MINES**
FONDÉES EN 1794

*Publiées avec le soutien
du ministère de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie*

AVRIL 2011

AVRIL 2011
NUMÉRO 62
PRIX : 23 €
ISSN 1268-4783

ISBN 978-2-7472-1823-8



ANNALES DES MINES

FONDÉES EN 1794

RESPONSABILITÉ & ENVIRONNEMENT

Publiées avec le soutien du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
Le contenu des articles n'engage que la seule responsabilité de leurs auteurs.

ISSN : 1268-4783
Série trimestrielle • n° 62 - avril 2011

Rédaction

Conseil général de l'Industrie, de l'Énergie
et des Technologies, Ministère de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie (MEFI)
120, rue de Bercy - Télédock 797, 75572 Paris Cedex 12
Tél : 01 53 18 52 68
<http://www.annales.org>

Pierre Couveinhes

Rédacteur en chef des *Annales des Mines*
Avec le concours de **Bruno Sauvalle**, ingénieur en
chef des Mines

Gérard Comby

Secrétaire général de la série « Responsabilité &
Environnement »

Martine Huet

Assistante de la rédaction

Marcel Charbonnier

Lecteur

Membres du Comité d'orientation

Philippe Saint Raymond

Président du comité d'orientation,
Responsable éditorial
Ministère de l'Économie, des Finances et de
l'Industrie, Conseil général de l'industrie, de
l'énergie et des technologies

Dominique Bernard

Afite, Président d'honneur

Paul-Henri Bourrelier

Ingénieur général des Mines, Association française
pour la prévention des catastrophes naturelles

Jacques Brégeon

Collège des hautes études de l'environnement
et du développement durable, ECP, INA P-G,
SCP-EAP

Christian Brodhag

Ecole nationale supérieure des Mines de Saint-
Etienne

Xavier Cuny

Professeur honoraire Cnam, Conseil supérieur
de la prévention des risques professionnels

William Dab

Cnam, Professeur

Daniel Fixari

Ecole des Mines de Paris, Centre de gestion
scientifique

Odile Gauthier

Ministère de l'Écologie, du Développement durable,
des Transports et du Logement (MEDDTL), Direction
de l'eau et de la biodiversité

Christian Huglo

Avocat

Vincent Jacques le Seigneur

Secrétaire général de l'INES, Maître de conférences à
Sciences-Pô, Paris

Vincent Laffèche

Ineris, Directeur général

Jean-Luc Laurent

Laboratoire national de métrologie et d'essais,
Directeur général

Yves Le Bars

Cemagref

Patrick Legrand

Inra, Vice-Président de la Commission nationale du
débat public

Benoît Lesaffre

CIRAD

Geneviève Massard-Guilbaud

Ecole des Hautes études en sciences sociales,
Directrice d'Études

Laurent Mermet

Engref

Alain Morcheoine

Ademe, Directeur de l'air, du bruit et de l'efficacité
énergétique

Pierre Frédéric Tenière-Buchot

Consultant environnement, Conseiller spécial au
programme des Nations Unies pour l'Environnement
(PNUE)

Gilbert Troly

Administrateur de la chambre syndicale
des industries minières

Eric Vindimian

CEMAGREF

Membres du Comité de Rédaction

Philippe Saint Raymond

Président du Comité de rédaction,
Ingénieur général des Mines honoraire

Pierre Amouyel

Ingénieur général des Mines honoraire

Paul-Henri Bourrelier

Ingénieur général des Mines honoraire, Association
française pour la prévention des catastrophes
naturelles

Fabrice Dambrine

Haut fonctionnaire au développement durable, MEFI

Pascal Dupuis

Chef du service du climat et de l'efficacité
énergétique, Direction générale de l'énergie et du
climat, MEDDTL

Jérôme Goellner

Chef du service des risques technologiques,
Direction générale de la prévention des risques,
MEDDTL

Rémi Guillet

Ingénieur général des Mines, CGIET, MEFI

Jean-Luc Laurent

Directeur général du Laboratoire national de
métrologie et d'essais (LNE)

Richard Lavergne

Chargé de mission stratégique Énergie-Climat au
Commissariat général au développement durable,
MEDDTL

Bruno Sauvalle

Ingénieur en chef des Mines, CGIET, MEFI

Gilbert Troly

Administrateur de la Chambre syndicale des
Industries minières

Table des annonceurs

✓ Annales des Mines : 2° - 3° - 4° de couverture - pages 4 et 10.

Photo de couverture

✓ Port du Rhin et usine chimique classée Seveso,
Ottmarsheim, Alsace.
Ph. © Bruneau Mathieu/BIOSPHOTO

Abonnements et ventes <http://www.eska.fr>

Editions ESKA

12, rue du Quatre-Septembre, 75002 Paris

Serge Kebabtchieff : Directeur de la publication

Tél. : 01 42 86 55 65 - Fax : 01 42 60 45 35

Tarifs : voir bulletin (page 4)

Conception

Hervé Lauriot-Prévoist

Iconographie

Christine de Coninck

Publicité

J.-C. Michalon - ECC

2, rue Pierre de Ronsard 78200 Mantes-la-Jolie

Tél. : 01 30 33 93 57 - Fax : 01 30 33 93 58

Vente au numéro par correspondance et disponible dans les

librairies suivantes : Guillaume - ROUEN ; Petit - LIMOGES ;

Marque-page - LE CREUSOT ; Privat, Rive-gauche -

PERPIGNAN ; Transparence Gonestet - ALBI ; Forum - RENNES ;

Mollat, Italique - BORDEAUX.

RESPONSABILITÉ

SOMMAIRE

LES INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT : De l'accident de la poudrerie de Grenelle au Grenelle de l'Environnement

5 Éditorial

PIERRE COUVEINHES

7 Avant-propos

LAURENT MICHEL

Partie 1 : 1810-2010 : 200 ans d'inspection des installations classées (Actes du colloque historique du 10 novembre 2010)

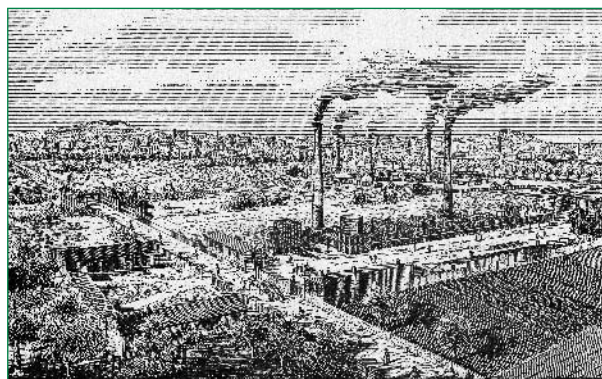
11

La première jurisprudence du décret de 1810 :
une régulation de nature industrialiste (1810-
1830)

Thomas Le Roux



© ROGER-VIOLLET



VUE D'ENSEMBLE DE LA RAFFINERIE DE PÉTROLE A PANTIN (PRÈS PARIS)

© Coll. KHARBINE-TAPABOR

16

Le décret de 1810 : la libéralisation des
« choses environnantes »

Jean-Baptiste FRESSOZ

1. Inspection et normes

23

L'élaboration de la nomenclature des établisse-
ments classés au XIX^e siècle, ou la pollution défi-
nie par l'Etat

Geneviève MASSARD-GUILBAUD

30

Les normes juridiques et les normes techniques de
l'inspection des installations classées pour la pro-
tection de l'environnement

Pierre LASCOUMES

35

De la catastrophe de Feyzin (1966) à l'explosion
d'AZF (2001) : La naissance du métier d'inspec-
teur des installations classées ?

Laure BONNAUD

& ENVIRONNEMENT

Avril 2011 ◆ Numéro 62



© François Klein/BIOSPHOTO

2. Risques et controverses

43

L'histoire des débordements industriels à l'origine de conflits autour de l'environnement
Michel LETTÉ

51

L'évaluation des risques industriels – Une histoire des analyses de risques de 1970 à nos jours
Emmanuel MARTINAIS

62

France/Grande-Bretagne : une comparaison entre deux régimes de régulation des risques industriels
Jean-Pierre GALLAND

Partie 2 : Les défis de l'inspection des installations classées

67

Présentation, en quelques mots, des installations classées
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES (MEDDTL)

73

Quelle place pour une réglementation nationale des installations classées, à l'heure de l'Europe ?
Jérôme GOELLNER

79

Le point de vue des élus
Jacques VERNIER
Témoignage de M. Yves BLEIN

83

Réconcilier les citoyens avec l'industrie !
Maryse ARDITI

89

Une réforme majeure du droit des installations classées : le régime de l'enregistrement
Henri KALTEMBACHER

97

200 ans après, la création des DREAL : une nouvelle vie pour les installations classées ?
Philippe LEDENVIC

103

Biographies

106

Résumés Anglais, Allemand et Espagnol

BULLETIN D'ABONNEMENT

A retourner accompagné de votre règlement
aux Editions ESKA <http://www.eska.fr>
12, rue du Quatre-Septembre - 75002 Paris
Tél. : 01 42 86 55 73 - Fax : 01 42 60 45 35

Je m'abonne pour 2011, aux Annales des Mines

Responsabilité & Environnement

| | | |
|---------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 4 numéros | France | Etranger |
| au tarif de : | | |
| Particuliers | <input type="checkbox"/> 85 € | <input type="checkbox"/> 104 € |
| Institutions | <input type="checkbox"/> 111 € | <input type="checkbox"/> 134 € |

Responsabilité & Environnement + Réalités industrielles

| | | |
|---------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 8 numéros | France | Etranger |
| au tarif de : | | |
| Particuliers | <input type="checkbox"/> 163 € | <input type="checkbox"/> 205 € |
| Institutions | <input type="checkbox"/> 196 € | <input type="checkbox"/> 265 € |

Responsabilité & Environnement + Réalités industrielles + Gérer & Comprendre

| | | |
|---------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 12 numéros | France | Etranger |
| au tarif de : | | |
| Particuliers | <input type="checkbox"/> 208 € | <input type="checkbox"/> 263 € |
| Institutions | <input type="checkbox"/> 308 € | <input type="checkbox"/> 368 € |

Nom

Fonction

Organisme

Adresse

.....

Je joins : un chèque bancaire
à l'ordre des Editions ESKA
 un virement postal aux Editions ESKA,
CCP PARIS 1667-494-Z
 je souhaite recevoir une facture

DEMANDE DE SPÉCIMEN

A retourner à la rédaction des Annales des Mines
120, rue de Bercy - Télédod 797 - 75572 Paris Cedex 12
Tél. : 01 53 18 52 68 - Fax : 01 53 18 52 72

Je désire recevoir, dans la limite des stocks
disponibles, un numéro spécimen :

de la série **Responsabilité & Environnement**
 de la série **Réalités industrielles**
 de la série **Gérer & Comprendre**

Nom

Fonction

Organisme

Adresse

.....

Publié par
**ANNALES
DES
MINES**
Fondées en 1794

Fondées en 1794, les Annales des Mines comptent parmi les plus anciennes publications économiques. Consacrées hier à l'industrie lourde, elles s'intéressent aujourd'hui à l'ensemble de l'activité industrielle en France et dans le monde, sous ses aspects économiques, scientifiques, techniques et socio-culturels.

Des articles rédigés par les meilleurs spécialistes français et étrangers, d'une lecture aisée, nourris d'expériences concrètes : les numéros des Annales des Mines sont des documents qui font référence en matière d'industrie.

Les Annales des Mines éditent trois séries complémentaires :

**Responsabilité & Environnement,
Réalités Industrielles,
Gérer & Comprendre.**

RESPONSABILITÉ & ENVIRONNEMENT

Quatre fois par an, cette série des *Annales des Mines* propose de contribuer aux débats sur les choix techniques qui engagent nos sociétés en matière d'environnement et de risques industriels. Son ambition : ouvrir ses colonnes à toutes les opinions qui s'inscrivent dans une démarche de confrontation rigoureuse des idées. Son public : industries, associations, universitaires ou élus, et tous ceux qui s'intéressent aux grands enjeux de notre société.

RÉALITÉS INDUSTRIELLES

Quatre fois par an, cette série des *Annales des Mines* fait le point sur un sujet technique, un secteur économique ou un problème d'actualité. Chaque numéro, en une vingtaine d'articles, propose une sélection d'informations concrètes, des analyses approfondies, des connaissances à jour pour mieux apprécier les réalités du monde industriel.

GÉRER & COMPRENDRE

Quatre fois par an, cette série des *Annales des Mines* pose un regard lucide, parfois critique, sur la gestion « au concret » des entreprises et des affaires publiques. *Gérer & Comprendre* va au-delà des idées reçues et présente au lecteur, non pas des recettes, mais des faits, des expériences et des idées pour comprendre et mieux gérer.

L'INDUSTRIE
AU
CONCRET

Éditorial

Ce numéro de Responsabilité & Environnement est consacré à la réglementation des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), une disposition plus que bicentenaire, mais qui a toujours su évoluer au cours du temps et a connu au cours des dernières années de profondes évolutions, tant en ce qui concerne son contenu que l'organisation des services de l'Etat chargés de sa mise en œuvre.

La première partie du numéro présente les actes d'un colloque historique tenu le 10 novembre dernier, à l'occasion du bicentenaire du décret impérial du 15 octobre 1810 « relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode », qui est considéré comme le texte fondateur des ICPE. Toutefois, comme le souligne Jean-Baptiste Fressoz dans son article, ce décret n'est pas l'acte de naissance de la réglementation environnementale en matière industrielle. En effet, des dispositions visant à protéger l'environnement et la santé des riverains existaient de longue date, sous l'égide de la Police. Pierre Lascoumes montre que l'objectif du nouveau texte était en fait de concilier l'intérêt général avec divers intérêts particuliers, en particulier ceux de l'industrie naissante, ce qui amène plusieurs auteurs (Thomas Le Roux, notamment) à qualifier d'« industrialiste » l'esprit de ce décret.

Les similarités avec notre époque sont frappantes : la révolution industrielle du début du XIX^e siècle avait amené la multiplication d'installations d'un type nouveau, inquiétantes en raison des bruits et des odeurs qu'elles produisaient, mais aussi par leur caractère inédit, suscitant (bien souvent à juste titre) les inquiétudes des riverains. La mise en place d'une nomenclature d'installations rangées en diverses classes permettait de proportionner les exigences publiques aux risques présentés par les différents types d'installations, tout en protégeant les droits des industriels exerçant des activités estimées (à tort ou à raison) ne pas présenter d'inconvénients pour leur voisinage.

Cette nomenclature a été modifiée à plusieurs reprises, les changements étant justifiés non seulement par l'apparition de nouvelles activités, mais aussi par le progrès technique réputé réduire les risques potentiels générés par certaines installations. C'est une logique analogue qui semble avoir présidé à la création récente (en 2009) d'un régime d'autorisation simplifiée, le régime dit « d'enregistrement », pour des types d'activités dont les risques sont considérés comme bien connus, ce qui permet à la fois de concentrer les efforts sur les installations présentant les plus grands risques et d'alléger les procédures pour les entreprises éligibles à ce régime simplifié.

Ce souci de prendre en compte les aspects économiques dans l'établissement de la nomenclature n'est pas nouveau : Geneviève Massard-Guilbaud relève dans son article qu'au XIX^e siècle, on veillait, déjà, « à ne pas classer ou surclasser inutilement les industries nouvelles et innovantes ou celles qui permettaient de se passer d'importations ou de concurrencer efficacement les industries étrangères ». Il me paraît significatif que les deux élus qui s'expriment dans ce numéro insistent tous deux sur l'importance qu'il y a, aujourd'hui, à arbitrer de manière adéquate entre les intérêts économiques et les intérêts environnementaux.

A cet égard, Jean-Baptiste Fressoz relève un autre aspect du décret de 1810 qui s'avère lui aussi étonnamment moderne. En instaurant la possibilité, pour les industriels, de compenser financièrement les dommages résultant de leurs activités, il ouvre une voie permettant de déterminer de manière pragmatique un point d'équilibre entre pollution et intérêts économiques. N'est-ce pas ce même principe qui fonde de nos jours les droits d'émission de CO₂ ?

Le système des ICPE présente une autre qualité qui en explique certainement la pérennité : la flexibilité. Ainsi que le souligne Philippe Ledenvic dans l'article qui conclut ce numéro, cette réglementation, d'industrielle qu'elle était à son origine, est devenue hygiéniste au début du XX^e siècle, puis protectrice des citoyens dans les années 1970 et, enfin, davantage soucieuse de la protection de l'environnement, à partir des années 1990... Nul doute qu'elle fêtera, le jour venu, son tricentenaire !

Pierre COUVEINHES

Avant-propos

Les installations classées pour la protection de l'environnement, bilan et perspectives

Par Laurent MICHEL*

La proposition des Annales des Mines de consacrer un numéro spécifique de la série Responsabilité et Environnement à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) – à l'occasion du Bicentenaire de son texte fondateur – permet non seulement de prendre du recul par rapport à deux siècles d'une histoire administrative, industrielle et environnementale fort riche, mais aussi de s'interroger sur les perspectives de l'action publique, à un moment où les événements et enjeux ne manquent pas : l'intégration des conclusions du Grenelle de l'environnement, la tenue de la table ronde sur les risques industriels, les réorganisations administratives, les questionnements sur la participation du public, la simplification des procédures et la juste proportionnalité de la réglementation, le tout dans un contexte européen et international de plus en plus prégnant.

Après deux siècles d'une histoire dense, parfois marquée par des événements lourds tant pour les entreprises que pour l'administration, la législation des ICPE est aujourd'hui profondément ancrée dans le paysage juridique et, au-delà, dans le quotidien de nombreux acteurs. Objets (sujets diraient peut être certains, tant la matière est vivante !) d'un droit spécifique et, en même temps, de plus en plus interconnectées avec l'ensemble des enjeux de l'environnement et du développement durable et des régimes juridiques afférents – généraux et spécifiques (comme celui de l'eau ou celui des déchets) –, les ICPE correspondent également à un corps d'inspection et à une compétence collective, qui doivent en permanence s'adapter aux enjeux de notre société, ainsi qu'à une politique publique structurée par des programmes stratégiques pluriannuels et des priorités fixées chaque année par le ministre en charge de l'Ecologie, dans le cadre plus global des politiques de l'environnement.

On peut raisonnablement constater que cet ensemble a su prendre un certain nombre de virages, parfois complexes, voire insoupçonnés jusqu'à ce qu'ils deviennent patents. Pour n'en citer que quelques-uns, nous mentionnerons notamment les progrès réalisés en matière de prise en compte de la sensibilité des milieux environnants en dépassant ainsi les seuls aspects techniques de l'installation, la

participation et l'information croissantes du public, une professionnalisation en phase avec des enjeux souvent renouvelés, le pilotage d'une politique nationale conduite au niveau déconcentré en combinant autonomie et cohérence, le bon niveau technique de notre référentiel réglementaire. Ce sont autant de points globalement positifs.

On peut aussi noter que notre droit a su, sous couvert d'adaptations parfois lourdes et encore inachevées, se conformer à une législation européenne qui a pris de plus en plus d'importance, sans supprimer (nous reviendrons sur ce point dans la suite de cet article) la pertinence du travail réglementaire national, une législation européenne qui de par sa conception, est et reste loin d'être automatiquement cohérente avec notre approche nationale, par définition plus ancienne. Sans aller jusqu'à dire – ce qui serait excessif – que les ICPE « à la française » inspirent l'Europe, on peut néanmoins observer que certains concepts ont progressé, « percolé », comme celui de l'autorisation intégrée, du moins sur les aspects de l'impact environnemental, avec l'adoption de la directive IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control – *Prévention et réduction intégrée de la pollution*), devenue IED (Industrial Emissions Directive) (*a contrario*, la directive Seveso (avec son régime de permis et sa nomenclature) n'a pas, quant à elle, fusionné avec les directives IPPC/IED, alors qu'en France, les questions de sécurité et d'environnement constituent les deux piliers de notre législation et de nos régimes d'autorisation).

L'importance de l'investissement financier, technique, méthodologique et humain consenti par les entreprises ainsi que la demande insistante (pour ne pas dire la pression) des administrations, des associations et des riverains ont permis des progrès réels et continus, réalisés sur la base d'un rythme proche de la moyenne européenne.

Cependant, nous sommes encore bien loin de voguer sur un long fleuve tranquille : des axes de progrès persistent, des évolutions lourdes apparaissent nécessaires pour répondre aux attentes de la société et de ses différentes composantes.

Sans vouloir aborder toutes les problématiques, ni déflorer les propos des nombreuses personnes ayant accepté de participer à cette réflexion historique et prospective, il me

semble important d'évoquer deux sujets : d'une part, la prise en compte par les ICPE, tant au niveau législatif qu'au niveau de la conception et de la mise en œuvre des actions, de nouveaux enjeux de politique publique et, d'autre part, l'instauration du débat sur la simplification administrative, la proportionnalité de l'action publique, l'insertion dans le contexte européen et international.

Les enjeux nouveaux sont, à l'image de notre société, foisonnants. Il peut s'agir de nouvelles activités ou de nouvelles technologies : souvent, le cadre des ICPE s'impose assez naturellement pour les encadrer, parfois le débat est plus complexe (comme récemment avec les éoliennes !). Il s'agit aussi de répondre aux nouvelles attentes sociétales : si l'information du public a progressé, on peut légitimement s'interroger sur son efficacité, sur le fait de savoir si l'on est ou non passé à une véritable participation, à de vraies concertations ou, encore, sur la possibilité de trouver de nouvelles voies de progrès qui ne se résumerait pas à une nième obligation légale de diffuser toujours plus d'information ou de créer partout et de manière uniforme des commissions pluripartites (rappelons d'ailleurs que les premières, les SPPPI (Secrétariats permanents de prévention des pollutions industrielles), furent créées en dehors de tout cadre réglementaire, sans que cela nuise, pendant plus de trente ans, à leur efficacité !).

Les enjeux sont aussi des « objets », des objectifs de politique publique. Si la qualité des eaux est un sujet déjà ancien, aujourd'hui nous parlons de biodiversité, de lutte contre le changement climatique, de pollutions diffuses, de contrôle des produits chimiques et même de gestion des ressources naturelles (comme Philippe Ledenvic, directeur de la DREAL Rhône-Alpes, nous l'esquisse dans son article).

Comment appréhender ces enjeux souvent répartis de façon plus diffuse que ne l'étaient les « anciennes pollutions classiques » et sur lesquels les installations classées ne sont pas les seules à avoir un impact ? Les solutions peuvent être multiples, comme par exemple la planification, déjà présente depuis plusieurs années dans les domaines de la gestion des déchets, des carrières ou encore de l'eau. Bien sûr, le cadre que constitue la législation des ICPE peut constituer un levier d'action en ayant, toutefois, pour légitime préoccupation que celle-ci ne se limite pas aux seules installations industrielles.

Mais le levier ne se limite pas à la législation et à la réglementation, desquelles on ne peut pas tout attendre (et auxquelles on ne doit pas demander d'aller au-delà de ce que le droit permet !). Il est dans l'action incitative mais aussi dans la confrontation des points de vue, des cultures, des outils, dans l'information des acteurs et le débat sur les politiques, voire dans les progressions par tâtonnement. C'est aux frontières que peuvent se trouver des marges de progrès, par exemple, à celle, ténue, qui sépare la sécurité du travail de celle du public. Face à l'évolution de ces enjeux, les compétences techniques, économiques, environnementales, relationnelles (individuelles comme collectives), et la capacité de l'inspection des ICPE à travailler en interaction de façon toujours plus approfondie avec divers partenaires, constituent un enjeu fort, celui de la recherche

d'une ouverture et d'un maintien d'un socle de compétences de base fortes.

Simplification, proportionnalité, insertion dans le contexte européen et international : tous ces sujets alimentent un débat aujourd'hui vif, crise oblige, peut-être (et ce n'est probablement ni la première, ni la dernière fois que ce débat aura lieu). Le ministère de l'Ecologie est très conscient du caractère réel de ces enjeux.

C'est bien ce souci de disposer de procédures d'autorisation proportionnées aux enjeux environnementaux et plus réactives qui nous a amenés, sur notre initiative et après une large concertation, à proposer la création du régime de l'enregistrement. Je suis persuadé, pour ma part, que ce nouveau régime est à même de constituer le cadre efficace, lisible, adapté à des installations de taille moyenne et cela, sans rien renier des enjeux de sécurité publique et de protection de l'environnement.

De même, le débat sur la proportionnalité des réglementations, sur le bon équilibre entre prescriptions d'objectifs et prescriptions de moyens, et sur la comparabilité de nos exigences avec celles des principaux pays développés, repose sur de véritables problématiques. Dans ce contexte, le ministère de l'Ecologie est très attentif à la comparaison avec les réglementations des autres pays et ce en dépit de la difficulté pour lui de disposer de données objectives et précises. Le ministère de l'Ecologie a aussi su démontrer sa capacité à prendre des décisions visant à la simplification, voire à la suppression d'exigences non fondées sur tel ou tel point, comme cela a été le cas avec la dernière réglementation concernant les dépôts de liquides inflammables. De même, veiller à une transposition équilibrée des directives européennes est une préoccupation tout à fait légitime. De plus en plus, des groupes « miroirs » accompagnent dans le temps l'élaboration de la réglementation européenne, de la phase préparatoire jusqu'à sa mise en œuvre au plan national.

Le souci d'efficacité dans l'instruction des dossiers (délai, lisibilité des demandes de l'administration et du processus mis en œuvre), dans la transmission de nombreuses données (en recourant de plus en plus à la dématérialisation), est partagé par tous les intervenants, même si des progrès sont toujours nécessaires.

A contrario, certains acteurs – heureusement minoritaires – sous prétexte de simplification et d'harmonisation –, s'efforcent aujourd'hui d'obtenir des reculs sur le niveau d'exigence, que ce soit sur le plan technique, ou sur celui de la transparence, des contrôles, etc. Une telle attitude témoigne d'un calcul à court terme, au demeurant contre-productif lorsqu'il faudra, dans quelques années, se conformer à une exigence devenue partout la norme, lorsque la confiance aura déserté la sphère du dialogue entre les parties prenantes, lorsque d'autres acteurs auront développé les technologies de pointe, lorsque certains pays useront de la norme comme d'une arme concurrentielle au profit de leurs industries. Si les difficultés économiques du moment peuvent justifier (parfois) certains aménagements de *plannings*, ne nous y trompons pas, et gardons bien à l'esprit que, dans les pays émergents, ces mêmes enjeux sont pris de plus en plus en

considération, avec un degré d'exigence qui va croissant et qui se rapproche très vite du nôtre.

Ce sujet (comme d'autres, d'ailleurs) montre que l'euro-péanisation et l'internationalisation n'ont pas vidé de son sens le travail du législateur ou du pouvoir réglementaire au niveau national, bien au contraire.

Au-delà de la nécessité de faire valoir, en amont, nos positions au niveau européen, avant de transposer et mettre en œuvre les textes en découlant, nous nous trouvons confrontés à une multitude d'enjeux passionnants, qui appellent une mobilisation non seulement de l'Etat mais également des entreprises et des autres parties prenantes : accompagner, par l'information ou la formation, l'appropriation par les entreprises des nouveaux textes et enjeux environnementaux, interpréter finement des textes à la fois précis et de portée générale, mettre en place une réglemen-

tation nationale comparable à celle des autres pays. Comme le montre si bien Jérôme Goellner, chef du service des risques technologiques, dans son article publié dans le présent numéro, les textes européens dans de nombreux domaines ne disent pas tout, voire même parfois pas grand-chose. Tout cela en étant toujours écartelés entre la conciliation d'une lisibilité pour tous et d'un besoin de précision pour certains, de la stabilité et de l'adaptation permanente.

Bien d'autres sujets mériteraient d'être développés, mais c'est là précisément tout l'intérêt de ce numéro !

Note

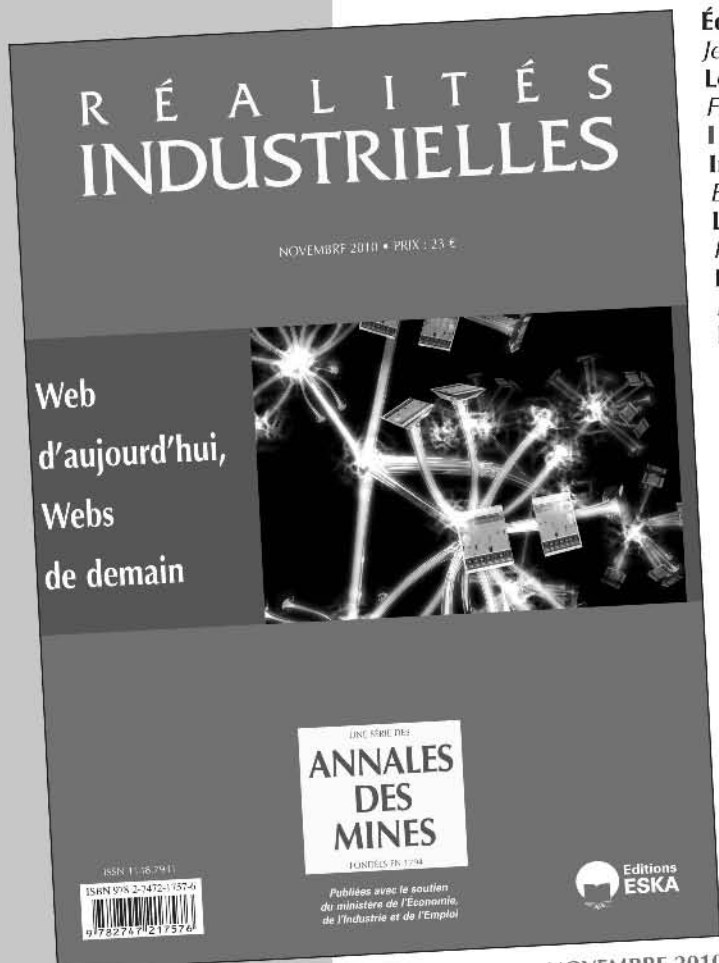
* Directeur général de la prévention des risques, Ministère de l'Ecologie du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL).

R É A L I T É S INDUSTRIELLES

une série des Annales des Mines

S O M M A I R E

WEB D'AUJOURD'HUI, WEBS DE DEMAIN



NOVEMBRE 2010
ISSN 1148.7941
ISBN 9-2-7472-1757-6

Éditorial

Jean-Pierre Dardayrol

Les réseaux de communication du futur

François Baccelli

I – Quelques exemples de révolutions

Internet, les nouveaux langages de la relation client

Emmanuel Richard

La santé participative est pour demain

Robert Picard

La cyberguerre

Nicolas Arpagian

La cybercriminalité en mouvement

Eric Freyssinet

II – La reconstruction des relations économiques, juridiques et humaines

Révolution(s) numérique(s) des industries culturelles

Philippe Chantepie

Les nouveaux modèles économiques des sociétés de l'Internet

Cécile Roux

Internet, territoire du droit

Eric Barbry

Petites boîtes et individualisme réseau

Antonio Casilli

Le Web 2.0 et la suite... ou le Web 2.0, moteur de la transformation de la société

Christophe Legrenzi

III – Territoire et Web, mise en abîme

La ville connectée

Jérôme Denis et David Pontille

Le Web, nouveau territoire et vieux concepts

Pierre Musso

IV – Internets et Webs de demain

Le Web sémantique

Alexandre Bertails, Ivan Herman et Sandro Hawke

L'Internet des objets : concept ou réalité ?

Mathieu Weill et Mohsen Souissi

Internet et les systèmes d'information (SI) de l'entreprise

François Bourdoncle

Ce numéro est coordonné par Jean-Pierre Dardayrol

BULLETIN DE COMMANDE

A retourner aux Éditions ESKA, 12, rue du Quatre-Septembre, 75002 PARIS

Tél. : 01 42 86 55 65 - Fax : 01 42 60 45 35 - <http://www.eska.fr>

Je désire recevoir exemplaire(s) du numéro de *Réalités Industrielles* novembre 2010 « Web d'aujourd'hui, webs de demain » (ISBN 978-2-7472-1757-6) au prix unitaire de 23 € TTC.

Je joins un chèque bancaire à l'ordre des Éditions ESKA

un virement postal aux Éditions ESKA CCP PARIS 1667-494-Z

Nom Prénom

Adresse

Code postal Ville

La première jurisprudence du décret de 1810 : une régulation à l'orientation industrialiste (1810-1830)

Le décret de 1810 était marqué par un fort esprit industrialiste, dès lors qu'il traduisait plus une volonté de protéger l'industrie que l'environnement.

Dans les premières années de la mise en œuvre du décret, la jurisprudence établie par le Conseil de salubrité de Paris, la Préfecture de police, le Conseil de préfecture et le Conseil d'Etat confirme cette orientation pro-industrialiste (au travers de l'affirmation du principe d'antériorité ou encore de l'instauration d'une typologie des nuisances favorable aux industriels).

La philosophie du décret de 1810 illustre parfaitement la théorie industrielle de l'époque : « Laissez-nous faire, mais protégez-nous beaucoup ». L'industrie se soustrait du cadre pénal. Tout litige se règle dès lors par le versement de compensations financières.

Les débuts de la mise en œuvre du décret instaurent un véritable hiatus entre la pratique jurisprudentielle des Conseils de salubrité (plus particulièrement, de celui de Paris) et l'accroissement du mécontentement des riverains victimes des nuisances (1).

Par Thomas LE ROUX*

En accord avec Geneviève Massard-Guilbaud et Jean-Baptiste Fressoz, il faut qualifier d'industrialiste l'esprit du décret de 1810 (2). L'une des avancées de l'historiographie la plus récente est de reconsidérer ce décret dans une perspective de long terme incluant le XVIII^e 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 ses quatorze articles très courts, ne dit pas tout. Dans les premières 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 local et national entre les différents acteurs en charge de cette régulation. Le décret ne mentionne pas non plus les modalités des formes d'expertise, notamment rien n'est dit sur le rôle des Conseils de salubrité, puis des

Conseils d'hygiène publique, lesquels eurent un rôle très important.

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 troisième classes).

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^e ou 3^e 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 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 industriels 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 partie, mais 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^e 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 a 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.

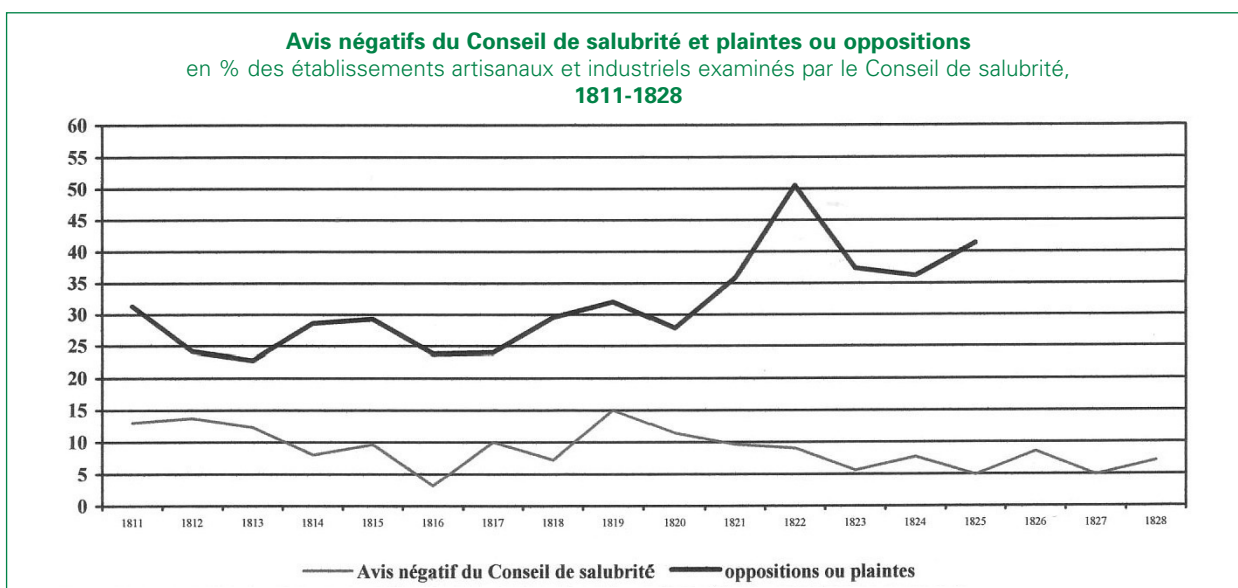
Le travail au quotidien du Conseil de salubrité est essentiel, mais il n'est pas formalisé par le décret : il n'est qu'un maillon d'une chaîne procédurale assez longue et préalable aux autorisations ou aux non autorisations par l'administration, qui comporte cinq étapes :

- 1) une enquête de *commodo* et *incommodo*, menée par le commissaire de police ;
- 2) un avis de ce même commissaire de police ou du maire (dans les communes limitrophes) ;
- 3) un avis et un rapport de l'architecte ;
- 4) un avis soit du sous-préfet, soit du maire ;
- 5) 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'exécutif 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^e classe, c'est-à-dire les établissements qui ne sont pas les plus dangereux. Pour les établissements de 1^{re} classe, seul un affichage était prévu. En fait, dans la jurisprudence (notamment sous l'impulsion du Préfet de police), les établissements de 3^e 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^{re} classe.

Progressivement, un fossé de plus en plus large s'installe entre les appréhensions des voisins et les avis du Conseil de salubrité (voir le graphique 1). 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.



Graphique 1.

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^e siècle. Ils sont tous membres de l'Académie et accaparent les places au Conseil supérieur de la Santé. Ils modèlent enfin les autres Conseils de salubrité de province. Tout au long du XIX^e 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^{re} classe à Paris, le Conseil de salubrité rend 130 avis favorables (il est à noter que nous sommes en présence d'établissements de 1^{re} 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 faite pour les établissements de 2^e et 3^e classes, 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^e et 3^e classes, 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^{re} classe ne peut pas faire l'objet d'un contentieux administratif. Puisque l'autorisation est donnée par le Conseil d'État, c'est

un acte d'administration publique que l'on ne peut pas contester d'un point de vue administratif. Quelle procédure, appliquer, dès lors, si l'on veut supprimer un établissement de 1^{re} 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^{re} 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^{re} 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^{re} 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^e siècle. Lorsqu'un établissement de 1^{re} 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 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^{re} 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^e 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 :

- 1) l'usine est antérieure à 1810, donc Delessert n'avait pas à demander d'autorisation ;
- 2) 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 ce 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 ; or, il s'agissait d'une industrie de toute première nécessité pour l'État.

La question du type de dommage 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 donnée 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^{ère} à la 3^e classe. Le Conseil de salubrité se pose légitimement la question suivante : « est-ce que l'on va classer la pharmacie industrielle en 1^{ère} classe, parce qu'il y a, dans cette liste, un produit de 1^{ère} classe ou est-ce que l'on va la classer en 3^e classe, parce que

la majeure partie de ses produits relèvent de la 3^e 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^e 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 alors en cours, qui était celle de l'industrialisation de la société et des esprits, ce pacte était évidemment essentiel au renforcement de la dynamique du capitalisme.

Notes

* Chargé de recherche au CNRS.

(1) Cet article repose pour l'essentiel sur le chapitre 9 du livre de Thomas Le Roux, *Le laboratoire des pollutions industrielles, Paris, 1770-1830*, Paris, Albin Michel, 2011.

(2) 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.

Le décret de 1810 : la libéralisation des « choses environnantes »

Le décret de 1810 est la traduction de la volonté de l'époque de favoriser l'industrialisation de la France. Il instaure une régulation à la fois administrative et libérale, fondée sur l'autorisation administrative et le recours aux juridictions civiles pour régler les conflits avec les riverains.

L'une de ses conséquences (souvent méconnue) est la libéralisation de l'environnement, comprise comme la possibilité reconnue aux industriels de compenser financièrement les dommages résultant de leurs activités.

La nature financière de la régulation environnementale instaurée par le décret n'est pas si éloignée de celle qui prévaut aujourd'hui : la nature a un prix ou, du moins, il faut lui en donner un pour permettre la détermination d'un niveau économiquement « idéal » de pollution.

Par Jean-Baptiste FRESSOZ*

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 en fait dans la volonté d'industrialiser la France en dépit des contestations environnementales et sanitaires contre les manufactures (1). Le ministère de l'Environnement, qui a choisi de célébrer le bicentenaire de ce décret, commémore donc en fait une *défaite*, celle d'une régulation environnementale préexistante, organisée par la police, beaucoup plus précautionneuse et soucieuse de la préservation de la santé (des riverains) et de l'environnement. L'intérêt d'un regard historique sur ce décret est, me semble-t-il, de permettre de réfléchir aux multiples régulations environnementales en trompe-l'œil qui, sous prétexte de régulation, légitiment en réalité les faits accomplis industriels.

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 très précisément la possibilité qui est donnée à l'industriel de *compenser financièrement* les dommages causés par son activité.

Après 1810, les bilans des entreprises polluantes comportent une nouvelle ligne comptable, intitulée « dommages, indemnités ou frais judiciaires », qui résume bien ce que devient l'environnement de l'activité industrielle au tournant des XVIII^e et XIX^e siècles. De bien commun déterminant la santé et soumis à la police d'Ancien Régime qu'il était, l'environnement devient l'objet de transactions financières compensant des dommages subis par les voisins des installations industrielles.

La police des *circumfusa*

L'industrialisation et la transformation radicale des environnements (que son cortège de pollutions a causée) se sont déroulées non pas 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^e siècle) le producteur de l'humain. Le problème historique n'est donc pas celui de l'émergence « d'une conscience environnementale », mais bien plutôt l'inverse.

Au XVIII^e 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 sa 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 (2). En 1776, la monarchie fonde la Société Royale de Médecine pour guider sa politique médico-environnementale (3). 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^e siècle, s'intéressent à l'air, à sa salubrité et à ses constituants (chimie des airs, pneumatique, eudiométrie, météorologie et topographie médicales) s'inscrivent dans cette biopolitique des atmosphères (4).

Mais ce pouvoir des *circumfusa* est source d'inquiétude, car des modifications environnementales en apparence bénignes pouvaient avoir des conséquences terribles. Ainsi, selon l'Abbé Richard, une épidémie survenue aux Moluques Hollandaises aurait eu pour cause la destruction des girofliers, dont les essences aromatiques assainissaient l'atmosphère corrompue par les fumées d'un volcan (5). Les vapeurs artisanales suscitent des inquiétudes similaires dans la bourgeoisie urbaine : ainsi, au XVIII^e siècle, à l'instar des marécages, des prisons et des navires (6), les villes sont des lieux malsains par excellence.

D'où le rôle joué par la police en matière sanitaire. Celle-ci 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 (7). 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 du bon fonctionnement de la police est écrasant : de la bonne gestion des environnements urbains dépend la santé, le nombre et même la forme de la population. Ainsi, le médecin rouennais Lepecq de la Clôture attribue la santé désastreuse des Parisiens à l'incurie de la police parisienne, 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 » (8). 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 à la parfaite conformation de ses membres » (9).

Dans les villes, sous l'Ancien Régime, la régulation environnementale était fondée sur une logique de *transfert* de la nuisance : la police de l'époque n'hésitait pas alors à ordonner la destruction d'ateliers incommodes afin de les bannir des villes. Les boyaudiers, les tripiers, les mégissiers, les corroyeurs, les fabricants de colle, les amidonniers, les brasseurs et autres tanneurs sont ainsi exclus des villes au fur et à mesure des plaintes et des rapports de force entre les corporations afférentes, la police et les citoyens concernés. La régulation policière s'effectuait également par la *surveillance continue* de l'activité productive et de ses effets sur l'espace urbain. Ainsi, par exemple, à 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 (10).

La politique économique inhérente au 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 inspireurs du décret, qui était un des plus grands industriels chimistes de son temps (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 (lui aussi 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 (11) ? ». 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 (l'industrie chimique, en particulier).

La suspension, par la Révolution, des formes de régulation environnementale traditionnelles (en raison de la suppression des corporations et des parlements) et le développement massif de la chimie industrielle furent les deux principales causes 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 de ces 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 fixe considérable : une chambre de plomb (nécessaire à la production de l'acide sulfurique) nécessite 5 tonnes de métal et coûte environ 30 000 francs. L'usine chimique de Chaptal, installée dans le plan d'Arc, près de Marseille, mobilise un capital fixe de 1 200 000 francs. Pour les préfets, il est impensable d'ordonner le déplacement de tels dispositifs.

La pollution, elle aussi, change d'échelle : les nouvelles usines de soude artificielle (plusieurs dizaines de ces usines sont créées en 1809, à Paris, à Rouen et à Marseille, surtout) 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



© ROGER-VIOLLET

« 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, qui était un des plus grands industriels chimistes de son temps (un des plus grands pollueurs, aussi), souhaitait avant tout stabiliser l'acte d'entreprendre en dégageant l'industriel des incertitudes produites par la police ». Jean-Antoine Chaptal (1756-1832), chimiste et homme politique français. Gravure de Joubert, d'après Antoine-Jean Gros (1771-1835).

lieu (12) ». C'est, explique-t-il, la substance du projet de décret en cours d'examen au Conseil d'Etat. Le préfet des Bouches-du-Rhône reçoit les mêmes instructions (13).

Le décret, publié le 15 octobre 1810, soit 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 représentent l'essentiel de leurs tâches, car ce sont elles qui garantissent l'existence des établissements industriels, quelles que soient les éventuelles 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 décret adopté en Conseil d'Etat, après une enquête de *commodo-incommodo* dans toutes les communes situées dans un rayon de cinq kilomètres. Les établissements de seconde classe peuvent rester près des habitations ; ils 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 concernés.

La compensation des dommages environnementaux

Les historiens ont analysé avec beaucoup de précision la régulation administrative de la pollution industrielle au XIX^e siècle. Ce que je souhaite ajouter ici, c'est que cette régulation administrative avait son 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 d'autre recours que de se tourner vers les cours civiles pour obtenir le versement d'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, et ce pendant tout le siècle considéré (14).

Nous en donnerons quelques exemples. Chaptal, qui a installé une usine de soude à Fos-sur-Mer, 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 prêts 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, en 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 Pêchiney verse des indemnités aux agriculteurs, dans un rayon de trois kilomètres. C'est seulement à partir de 1871, lorsque des entrepreneurs commencent à refuser de régler des 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 (15). L'administration et ses experts intervenaient de manière 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, c'était les indemnités, le plus souvent calculées au cours d'arrangements de gré à gré, ou dont le montant était arbitré par les cours civiles.

Le progrès technique était la variable d'ajustement de ce système libéral : en faisant payer le prix de la pollution, la justice civile était censée produire les incitations financières conduisant l'entrepreneur à réduire la pollution. Prenons 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. Les habitants recourent alors 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 qu'ils adjugent, 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 dépenalisation de l'environnement

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

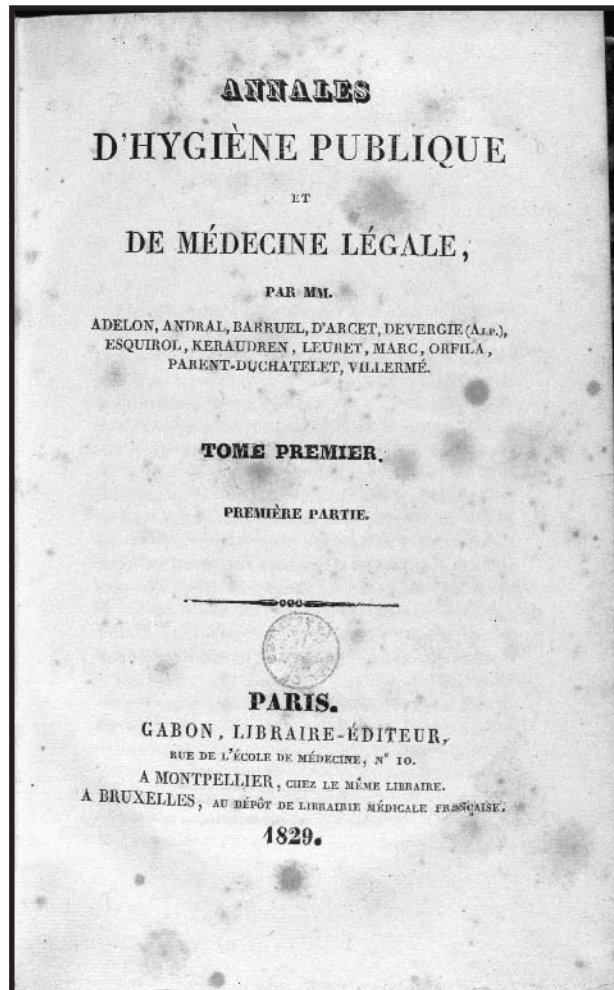
Le décret d'octobre 1810 prend tout son sens historique quand on le rapproche d'un texte qui lui est immédiatement antérieur, le Code pénal, entré en vigueur en février de la même année. Or, l'article 471 de ce Code reprend la pénalité environnementale de la police d'Ancien Régime. Il concerne des délits 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, précisément, elle est contournée par l'article 11 du décret, 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 ménagés un droit dérogatoire.

La dépenalisation 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], parce qu'il dévaste, étouffe et suffoque en grand, le ferait impunément ? » (16). 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 » (17).

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



© Jean Vigne/KHARBINE-TAPABOR

« On comprend dès lors 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) visaient à réfuter les craintes sanitaires de la bourgeoisie urbaine. Le but était de montrer que si des usines sont incommodes, elles ne sont pas pour autant insalubres ». Page de titre du 1^{er} volume de la 1^{re} année des Annales d'hygiène et de médecine légale.

qu'étudie la science hygiénique.

On comprend dès lors 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) visaient à réfuter les craintes sanitaires de la bourgeoisie urbaine. Le but était 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 entre 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 dans le but de démontrer aux citoyens l'innocuité des fabriques. Alexandre Parent-Duchâtelet et Darcet (tous deux membres du Conseil de salubrité) 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

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.

Mais revenons-en au décret de 1810. Celui-ci distingue trois catégories d'ateliers : les ateliers dangereux (présentant un risque d'incendie ou d'explosion), les ateliers insalubres (mettant la santé des riverains en jeu) et, enfin, les ateliers incommodes (dans les cas où le problème ne relève « que » de l'atteinte au confort olfactif des voisins). La notion d'incommodité, qui qualifie la dernière situation, 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, seuls l'administration et ses experts hygiénistes ont la capacité de définir l'insalubrité. L'incommodité se rapporte au plaignant, l'insalubrité est une propriété objective des espaces

prouver ses inconvénients... c'est par ce moyen que nous rendons les plus grands services à beaucoup de fabricants qui exercent leur industrie dans l'intérieur de Paris » (18).

Ou encore, en étudiant les taux de mortalité, Parent-Duchâtelet démontre que les environnements pestilentiels de Montfaucon ou de la Bièvre ne sont pas particulièrement dangereux. Selon Benoiston de Chateauneuf, les poussières des ateliers n'augmentent pas le risque de phtisie pulmonaire, car, parmi les plâtriers entrés dans les hôpitaux parisiens, seuls 2,5 % meurent de phtisie (contre 4,7 %, pour les écrivains) (19).

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. L'article fameux 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 en tant que cause de pathologies (20).

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 d'établir un lien entre l'industrie et les progrès en matière sanitaire. Contre les bourgeoisies urbaines offusquées par les nuisances de l'industrialisation, les hygiénistes avaient administré les preuves répétées que, malgré ses inconvénients, non seulement l'usine 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'environnemental au social ne fut ni immédiat ni monolithique. Les riverains continuèrent d'invoquer les maladies produites par les usines durant tout le XIX^e 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 multiples preuves permettant de passer outre l'invocation des choses environnantes. Lorsqu'au milieu du XIX^e 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.

Il est fondamental de connaître la nature financière de la régulation environnementale inaugurée par le décret de 1810, car cela interroge le mode actuel dominant d'appréhension des problèmes environnementaux, 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 niveau économiquement 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^e 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 desdits environnements. En fait, cette régulation obéit à 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. Force est de constater la permanence contemporaine de cette logique, et même, sans doute, son accentuation, qu'a rendue possible la globalisation économique.

Notes

* Post-doctorant, Harvard University.

(1) 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 pré-haussmanienne » (*Histoire, économie et société*, 1, 1983, pp. 111-118). Voir aussi l'analyse détaillée du décret de 1810 par André Guillerme, Anne-Cécile Lefort et Girard Jigaudon (*Dangereux, insalubres et incommodes, paysages industriels en banlieue parisienne, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Éditions Champs-Vallon, 2004).

Pour un bilan en finesse de la régulation administrative de la pollution au XIX^e siècle, voir le livre de Genviève 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, *Le laboratoire des pollutions industrielles, Paris, 1770-1830* (Paris, Albin Michel, 2011). Pour une présentation plus détaillée des arguments développés dans cet article, voir 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 l'ouvrage de ce même auteur *L'Apocalypse joyeuse, une histoire du risque technologique* (à paraître en 2011).

(2) Jean-Baptiste Moheau, Antoine Montyon, *Recherches et considérations sur la population de France*, Paris, Moutard, 1778, vol. 2, p. 156.

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

(4) 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, pp. 281-318.

(5) Jérôme Richard, *Histoire naturelle de l'air et des météores*, Paris, Saillant, 1770, t. 2, p. 412.

(6) 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.

(7) Robert Carvais, « L'ancien droit de l'urbanisme et ses composantes constructive et architecturale, socle d'un nouvel « ars » urbain aux XVII^e

et XVIII^e siècles », *Revue d'histoire des sciences humaines*, 2005, n°12, pp. 17-54.

(8) Louis Lepecq de la Cloture, *Collection d'observations sur les maladies et constitutions épidémiques*, Rouen, Imprimerie privilégiée, 1778, p. 26.

(9) Nicolas Delamare, *Traité de la Police*, Paris, Jean-Pierre Cot, 1705, p. 533.

(10) Thomas Le Roux, *op cit*, et Jérôme Fromageau, *La Police de la pollution à Paris de 1666 à 1789*, Thèse, Paris II, 1989.

(11) 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.

(12) AD Hérault, 5 M 1014, Montalivet à Nogaret, avril 1810.

(13) Idem, 3 mai 1810.

(14) Répertoire général alphabétique du droit français, 1900, Paris, Sirey, vol. 20, pp. 801-807.

(15) Rapport de Messieurs Vauquelin, Roard de Clichy et Payen, 1822 ; AD Haut Rhin 5M 99 ; ADBDR, 410 U 74.

(16) Archives Municipales de Marseille, 23 F 1, « Mémoire pour Pierre-Joachim Duroure », 1816, p. 8.

(17) Idem, p. 15.

(18) 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.

(19) Louis-François Benoiston de Chateaufort, *Influence des professions sur le développement de la phtisie*, 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.

(20) Louis-René Villermé, *De la mortalité dans les divers quartiers de la ville de Paris*, AHPML, 1830, t.3.

L'élaboration de la nomenclature des établissements classés au XIX^e siècle, ou la pollution définie par l'État

Le XIX^e siècle a connu plusieurs nomenclatures servant au classement de ce que l'on appelait alors les établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Le préalable à l'entrée d'une fabrication industrielle dans une nomenclature était généralement le dépôt de plaintes émanant des riverains, et parfois la survenue d'un accident. Ce n'est pas avant la fin du XIX^e siècle que l'on enregistre une évolution sur ce point, sous l'influence conjointe des industriels (qui de plus en plus sollicitent spontanément des autorisations) et des premiers inspecteurs en charge du contrôle des établissements classés. Les nomenclatures de l'époque ne constituent pas un reflet des causes objectives de pollution. Elles fournissent (comme les nôtres aujourd'hui !) un reflet de la vision des contemporains.

La lecture des nomenclatures ne doit pas consister en une analyse de stocks ou de listes mais se faire en termes de flux, en tenant compte des entrées ou des sorties, des progressions ou au contraire des rétrogradations dans les classes (qui étaient au nombre de trois).

Par Geneviève MASSARD-GUILBAUD*

Je voudrais présenter ici la façon dont la nomenclature des établissements classés, comme on l'a appelée à partir de 1925, a été construite, élaborée au XIX^e siècle, ainsi que son contenu et l'évolution de la philosophie qui a présidé à son évolution. Mes collègues ayant parlé longuement de l'origine de la loi de 1810, de la nomenclature et des trois classes..., je ne reviendrai pas sur ce point (voir le tableau 1).

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'articles listés dans les nomenclatures. Dans les deux autres colonnes figurent le nombre d'années séparant deux nomenclatures complètes et le nombre d'articles de la nomenclature.

La première nomenclature ne constituait qu'un galop d'essai. Elle était très brève (64 articles seulement) et fut substantiellement complétée en 1815. Pour permettre aux préfets, appelés à mettre en œuvre ces nomenclatures, de s'y retrouver dans la jungle des décrets, on avait pris l'habitude, dans les années 1870, de les grouper sous la 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 la pratique antérieure des tableaux complémentaires. Par la suite, on en revint à la publication de décrets au coup par coup.

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

Lorsque l'on examine ces nomenclatures, que constate-t-on ? Le fait marquant est que les auteurs successifs ne respectent jamais des règles de base de tout classement, de toute statistique, à savoir la définition d'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 que l'on additionne des légumes et, dans ce cas, on a trouvé une unité permettant ce calcul : le légume. Mais si l'on peut additionner des légumes, on ne saurait additionner des entreprises et des produits chimiques. Cela n'aurait aucun 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 »), voire même des types de machines. Il est donc fort difficile, pour un historien, de s'essayer à un quelconque comptage. Et cela ne s'améliore guère au fil du siècle, puisqu'en 1886, si l'on prend, au hasard, un morceau de la nomenclature classée 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 des plus difficiles.

| 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 | |

Tableau 1 : Dates des nomenclatures et de leurs révisions.

| désignation des industries | inconvénients | classes |
|---|------------------------------|---------|
| 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 |

Tableau 2 : Début de la nomenclature 1866.

Le début de la nomenclature de 1866 (voir le tableau 2) n'illustre pas de manière flagrante 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 le fait 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, tout du moins, pas uniquement de cette manière. En effet, des fabrications ou d'autres articles peuvent entrer dans la nomenclature, mais ils peuvent aussi en sortir, progresser (ou, au contraire, rétrograder) dans la hiérarchie des classes. Ces classes cor-

respondent (comme d'autres intervenants l'ont dit avant moi) à un niveau de dangerosité et définissent le type de lieu où les entreprises peuvent s'installer, tout au moins au début du siècle jusqu'à la fin du XIX^e siècle, on avait pratiquement renoncé à éloigner les installations dangereuses des zones habitées, préférant prendre des mesures techniques supposées réduire le danger.

Par conséquent, la lecture des nomenclatures ne consiste donc pas à analyser des stocks ou des listes, mais bien à analyser des flux. C'est plus difficile ou, tout 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 n'ont malheureusement pas compris la différence entre un flux et un stock, et cela les a donc amenés à écrire un certain nombre de bêtises.

Il n'est pas question de présenter ici une analyse de tous les flux, mais seulement de quelques chiffres, qui donneront une idée de l'ensemble (voir le tableau 3 – Nomenclature de 1866, flux par rapport à la nomenclature de 1815).

En colonnes sont indiqués le nombre d'articles entrant dans la nomenclature, le nombre de ceux qui descendent dans une classe inférieure, le nombre de ceux qui montent dans une classe supérieure et de ceux qui sortent de la nomenclature. En lignes se trouvent les classes : la 1^{re} classe (censée regrouper les établissements les plus dangereux), la 2^e classe et la 3^e classe (les moins dangereux).

Sachant que 51 ans séparent les deux nomenclatures examinées ici et que la nomenclature de 1866 comportait 76 nouveaux articles, le nombre moyen d'articles entrés chaque année dans la nomenclature était de 1,5 article seulement (soit 76 divisé par 51). Dans le même temps, 49 articles 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 à la nomenclature, on en faisait sortir deux*.

Comme on le voit par ailleurs, 60 articles (soit 20 % du total de 1866) étaient descendus dans une classe inférieure, c'est donc qu'ils étaient considérés comme plutôt moins nuisibles qu'ils ne l'étaient un demi-siècle auparavant, et deux, seulement, avaient été reclassés dans une classe supérieure, désormais considérés comme plus dangereux qu'ils ne l'étaient auparavant.

Deux leçons principales peuvent être retirées de 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, passant à 270 articles. Mais ce n'est qu'un très petit nombre d'articles qui furent ajoutés à celle de 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 qui en avaient également déclassés un grand nombre.

J'ai dépouillé les archives des débats qui présidèrent 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 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 la délivrance de 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 fait une application abusive 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^e 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 contre d'éventuels 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 et le déverse-

| | Nombre d'items entrés dans la nomenclature | Items venant de la classe supérieure | Items venant de la classe inférieure | Items sortis de la nomenclature |
|------------------|--|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| Première classe | 29 | impossible | 2 | 0 |
| Deuxième classe | 24 | 14 | 0 | 12 |
| Troisième classe | 23 | 46 | impossible | 37 |
| Total | 76 | 60 | 2 | 49 |

Tableau 3 : Nomenclature de 1866, flux par rapport à celle de 1815.

| | Nombre d'items entrés dans la nomenclature | Items venant de la classe supérieure | Items venant de la classe inférieure | Items sortis de la nomenclature |
|------------------|--|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| Première classe | 17 | impossible | 0 | 0 |
| Deuxième classe | 41 | 2 | 1 | 0 |
| Troisième classe | 34 | 2 | Impossible | 0 |
| Total | 92 | 4 | 1 | 0 |

Tableau 4 : Nomenclature de 1886 : flux par rapport à celle de 1866.

ment des eaux usées dans le sous-sol (que l'on considérait, à l'époque, comme un progrès par rapport à leur déversement dans les cours d'eau).

Dans un document qu'il adressa aux préfets pour leur présenter les résultats des travaux de la commission, le ministre du Commerce expliquait la manière dont la nouvelle nomenclature devait être appliquée. 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 : au contraire, elle marquait une nouvelle étape sur la voie de la libéralisation. Les choses changèrent au cours des décennies qui suivirent, comme le montre l'analyse de la nomenclature de 1886 (voir le tableau 4).

Les sorties de la nomenclature avaient cette fois disparu. On avait déclassé 4 articles seulement, mais on en avait fait entrer 92 nouveaux, soit 4,6 nouveaux articles par an (trois fois plus que durant la période antérieure). L'accélération de ces entrées peut être interprétée de diverses manières : soit par une plus grande sévérité vis-à-vis de ce qui polluait, soit (ce qui est plus probable) par l'accélération de l'innovation industrielle durant cette période, qui amenait à classer un nombre croissant de fabrications. A l'opposé des recommandations des savants du Second Empire, la nomenclature enflait désormais de façon importante.

Mais que classait-on et pourquoi ? A partir de 1866, la nomenclature devait mentionner un motif de classement. Ce motif était important aux yeux des contemporains, 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 au titre d'un autre inconvénient. Par exemple, si son installation avait été classée en raison de pollution olfactive, on ne pouvait pas le poursuivre au titre de nuisances causées par des rejets liquides toxiques (mais pas nécessairement odorants).

Neuf motifs de classement sont identifiables dans la nomenclature de 1886 (voir le 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, longtemps majoritaire dans le monde médical, qui attribuait aux miasmes, supposément issus de la putréfaction de matières organiques, la propriété de véhiculer des maladies. A cette date avancée dans le siècle (nous étions, rappelons-le, en 1886), la microbiologie avait en principe battu en brèche cette 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 attestées. 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 ce même motif. Les demandes d'un tel classement avaient été, à ma connaissance, systématiquement rejetées jusque dans les années 1870.

La classe dont relevait chaque fabrication n'avait rien à voir avec le motif du classement. En effet, une fabrication pouvait être classée en 1^{re}, en 2^e ou en 3^e classe pour une même cause (l'odeur, par exemple). Ce qui laisse donc à penser que certaines odeurs devaient être plus insalubres (ou plus néfastes ou incommodes) que d'autres, mais le critère permettant d'affirmer 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

| | 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 |

Tableau 5 : Motifs de classement (nomenclature de 1886).

plus fortes, celles qui étaient les plus désagréables ou 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 en page 24. On y trouve : « fabrication de l'acide oxalique par acide nitrique sans destruction des gaz » et, juste au-dessus, « fabrication de l'acide oxalique par acide nitrique, avec destruction des gaz ». La classification était donc différente selon que l'on détruisait les gaz, ou non. Les deux procédés étaient tolérés. A 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 » de celles qui émettaient des « fumées accidentelles ». La « fumée accidentelle » concernait les industries qui, théoriquement, ne rejetaient aucune nuisance si elles étaient (comme on le disait alors) « bien conduites ». Mais, parce que certaines fabrications étaient « difficiles à conduire », on savait que des accidents se produiraient un jour. La nuisance étant supposée être exceptionnelle, l'accident devait être supporté ; la fabrication concernée était donc classée dans une classe 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 rien d'autre 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 les installations et à qui revenait l'initiative de la procédure conduisant 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 fait l'objet, au préalable, d'une plainte ou d'une dénonciation.

Les choses se passaient toujours de la même façon. Des citoyens se plaignaient. Le maire (si c'était lui qui avait reçu la plainte, ce qui était le cas le plus fréquent) la transmettait au préfet. Celui-ci consultait les instances d'expertise habituelles, le Conseil d'hygiène du département et un ingénieur de l'État (dans la très grande majorité des cas, un ingénieur des Mines ou, 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 ils demandaient d'envisager un classement,

puisque plainte il y avait eu. Le préfet en référait alors au ministre, qui transmettait le dossier au Conseil Consultatif des Arts et des Manufactures, une 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 éventuel classement.

L'initiative du classement reposait donc sur les voisins. A 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 ». Cette attente pouvait se prolonger durant 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 donc être répandus ainsi 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 (à court terme, du moins).

Parfois, ce n'était pas de pollution dont il s'agissait, mais d'un 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, elles 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 morts interposées, et pas autrement.

Les choses commencèrent à changer à la fin du XIX^e siècle, avec la seconde industrialisation. A cette époque, les entreprises prirent progressivement l'habitude de demander les autorisations légales. Non pas 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 étaient susceptibles de poser problème.

Les premiers inspecteurs des établissements classés se mettaient, eux aussi, à faire des recommandations de classement et à s'étonner ouvertement du fait 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 eux aussi à faire des propositions de classement alors même qu'aucune plainte n'avait été émise. Cette pratique était très mal vue

par le ministre du Commerce, qui supervisait les opérations concernant les établissements classés. En effet, à ses yeux, ces inspecteurs-là n'avaient rien à dire sur cette question.

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. A 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, le cas échéant, dans quelle classe ? Là encore, la procédure était 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, il 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^e 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 durant laquelle il a été présidé par le chimiste 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 l'avis des préfets. On écrivait à toutes les préfectures, y compris à 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 — un préfet n'est pas censé avoir des 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 ou engendré des problèmes. Ainsi, on voyait revenir au Conseil Consultatif, pour un même produit, des commentaires des plus variés, bien 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 le niveau de classement le plus bas possible, voire pas de classement du tout (j'en ai donné quelques exemples précis dans mon livre consacré à l'histoire de la pollution) (1).

En fin de compte, la décision de classer 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 qui a présidé aux centaines de classements dont les archives ont gardé des traces détaillées ?

Certains critères restèrent intangibles pendant tout le siècle : « classer le moins possible », « classer le plus bas possible dans la hiérarchie ». Pour qu'il ait lieu, le classement d'une industrie devait toujours être considéré comme absolument indispensable. Il fallait veiller tout particulièrement à ne pas classer ou à ne pas surclasser inutilement les industries nouvelles, innovantes ou (plus important encore) 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 » ou le « gaz français ». Ces critères-là restent à peu près immuables sur toute la durée du XIX^e siècle, mais d'autres apparaissent ou évoluent, comme l'inclusion du bruit parmi les motifs légitimes de classement.

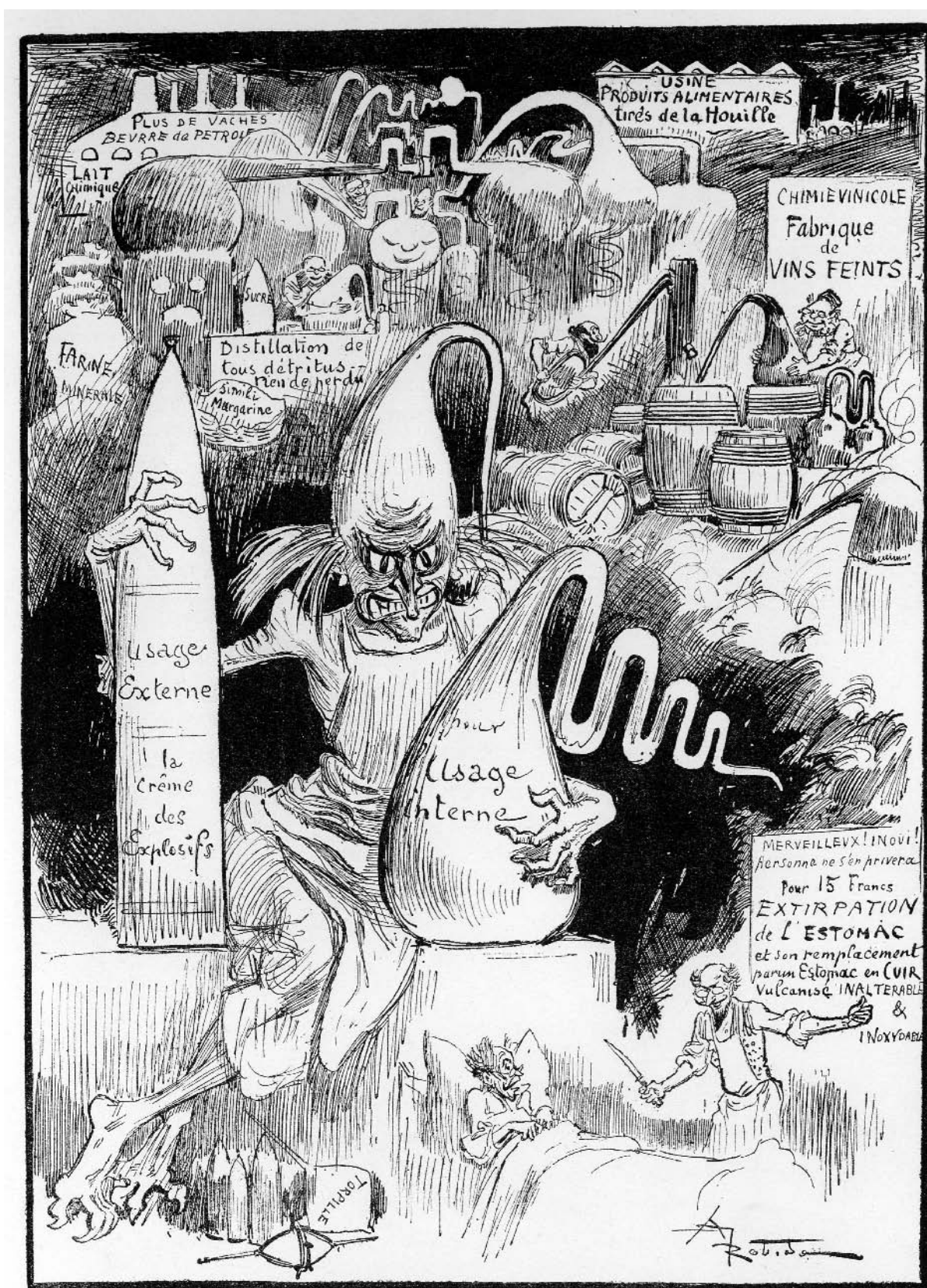
La conception des classes elle-même avait changé, bien que cela n'ait jamais été écrit nulle part. La 1^{re} classe, originellement synonyme de « classe des établissements qui ne peuvent pas être établis à l'intérieur des villes », devint la « classe des établissements les plus dangereux ou les plus 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, dans la réalité, on ne supprimait pas grand-chose.

Il faut enfin souligner que le XIX^e siècle ne connût jamais de normes techniques nationales, uniformes. Certains parlementaires poussaient à la rédaction d'une norme, avec des spécifications particulières indiquant, pour chaque industrie, des mesures, des doses ou des seuils éventuels qui devraient être respectés... Une commission travailla à la rédaction d'une norme de ce type. J'ai retrouvé ses 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 Première guerre mondiale. Mais ce travail de grande ampleur finit, de toute évidence, dans les tiroirs, puisque la loi de 1917 ne changea rien sur ce point.

Notes

* Directrice d'études à l'EHESS, responsable du Réseau Thématique Pluridisciplinaire « Histoire de l'Environnement » du CNRS, présidente de l'*European Society for Environmental History*.

(1) Geneviève Massard-Guilbaud, *Histoire de la pollution industrielle, 1789-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010.



LA CHIMIE VÉNÉNEUSE, EMPOISONNEUSE ET SOPHISTIQUEUSE

© ROGER-VIOLLET

« En fait, ce qui intéressait le Conseil parisien n'était pas de savoir si les produits étaient dangereux, mais de savoir s'ils avaient soulevé des polémiques ou engendré des problèmes. Ainsi, on voyait revenir au Conseil Consultatif, pour un même produit, des commentaires des plus variés, bien souvent complètement contradictoires ou fantaisistes ». « La chimie vénéneuse, empoisonneuse et sophistiquée », illustration d'Albert Robida pour son livre d'anticipation *Le Vingtième siècle - La vie électrique* (1883).

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

Tout au long des XIX^e et XX^e 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).

Par Pierre LASCOUMES*

C'est à l'occasion d'un travail portant sur l'histoire des politiques de l'environnement depuis la fin du XVIII^e 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^e siècle et du XX^e siècle ont instauré un rapport particulier de l'autorité publique à (ou avec) un certain nombre d'activités économiques (1). 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 et, d'autre part, des problèmes de la 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'en 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 char-

gés 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 régaliennne visait à assurer la sûreté et le bien-être des populations (2). En France, elle a été portée pendant tout le XIX^e 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 (3).

La mise en perspective historique qui a été 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 (4). 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^e siècle par les sciences camérales, qui considère que la puissance d'une nation dépend de plus en plus de sa puis-

sance 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^e siècle (5). Les historiens ont montré comment cette notion était 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 gou-

vernement 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 (6). 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, ni 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*). 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 procé-

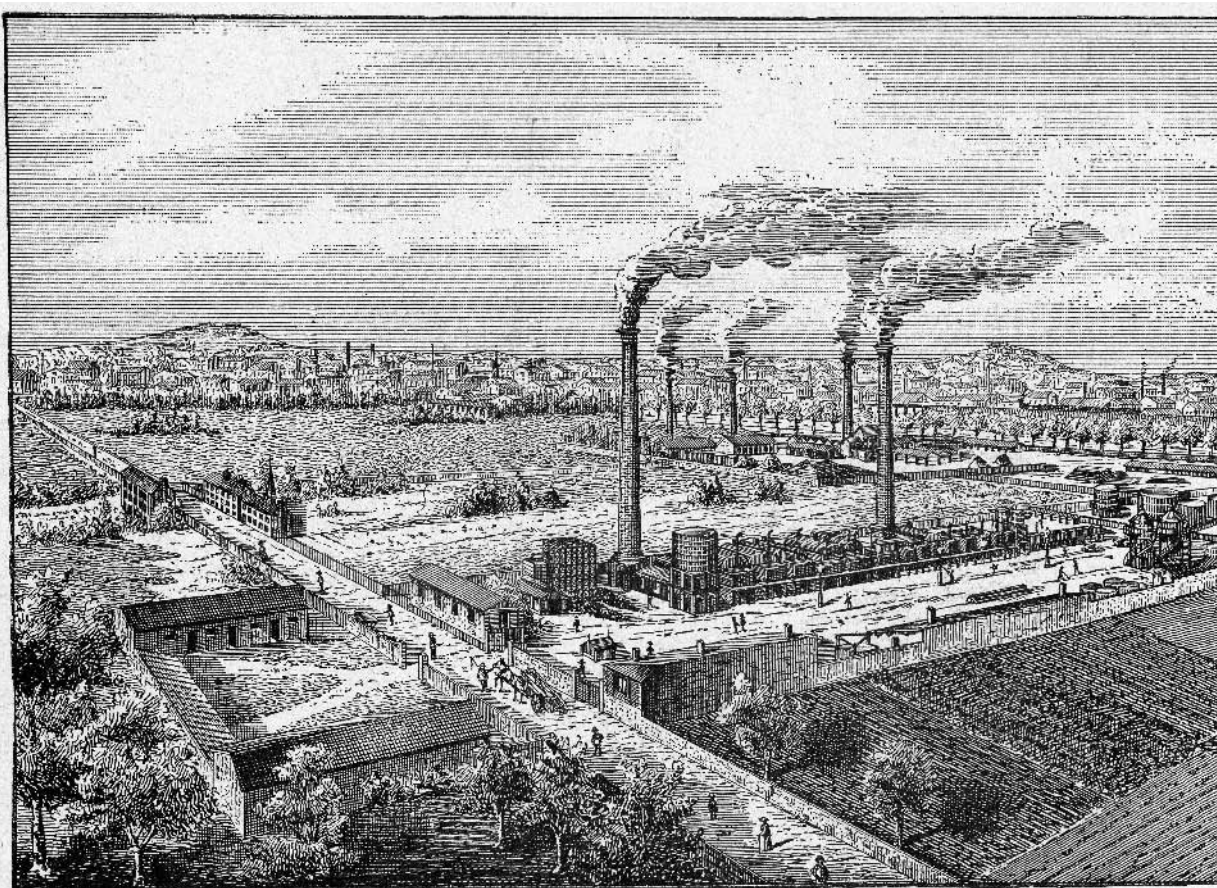
dures, soit un préjugé favorable, chez celle-ci, à la création de tout nouvel établissement, un préjugé faisant primer la finalité productiviste.

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^e siècle pour que la Préfecture de Paris recrute des agents spécialement chargés de l'instruction de ce type de dossier (7). 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 Conseils 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



VUE D'ENSEMBLE DE LA RAFFINERIE DE PÉTROLE A PANTIN (près Paris)

© Coll. KHARBINE-TAPABOR

« Les établissements de première classe sont tenus à une obligation d'éloignement des habitations, mais cette notion d'éloignement reste non définie en termes de distance ». La raffinerie de pétrole de Pantin, près de Paris, illustration anonyme (vers 1880) pour l'Album de l'Industrie.

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 pour l'action tant celle des manufacturiers et industriels que 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 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 « permît 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^e 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.

Notes

* Directeur de recherche CNRS, Centre d'Etudes européennes, Sciences-Po Paris.

(1) 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.

(2) P. Napoli, *Naissance de la police moderne*, La Découverte, 2003.

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

(4) F. Ewald, op cit, p. 317.

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

(6) A. Bourguignant, *Législation appliquée aux établissements industriels*, Paris, Editions Victor Dalmont, 1858.

<http://books.google.fr/books?id=7kYEAAAAMAAJ&printsec=frontcover&dq=L%C3%A9gislation+appliqu%C3%A9e+aux+%C3%A9tablissements+industriels&source=bl&ots=NfqmqBvoDk&sig=QANaJokdAKbAlZ-Zt7Wl-M5asbw&hl=fr#v=onepage&q=L%C3%A9gislation%20appliqu%C3%A9e%20aux%20%C3%A9tablissements%20industriels&f=false>

(7) A. Thépot, « Les ingénieurs des Mines », *Culture technique*, 12, 1984, pp. 55-62.

De la catastrophe de Feyzin (1966) à l'explosion d'AZF (2001) : La naissance du métier d'inspecteur des installations classées ?

La catastrophe de Feyzin, en janvier 1966, est le point de départ d'une inspection plus présente en matière d'installations classées.

Chargés de l'inspection de ces établissements depuis 1917, les inspecteurs du Travail passent alors le relais au service de l'Industrie et des Mines.

Au sein du service, ce transfert de compétence provoque un bouleversement culturel avec le passage d'une inspection centrée sur les mines à l'inspection très variée des installations classées.

Une conception « technique » accompagne la mise en place de cette nouvelle inspection reposant sur l'acquisition de compétences en matière de technologies industrielles, selon une vision inspirée par l'expérience acquise dans les mines.

A la fin des années 1990, l'inspection des IC se procéduralise, avec la prise d'instructions très claires visant à une amélioration de la sécurité industrielle et de la situation environnementale en tenant compte des différents intérêts en présence et des enjeux élargis de prévention des pollutions et des risques.

Par Laure BONNAUD*

Cette communication est issue d'un doctorat de sociologie réalisé il y a une dizaine d'années (1). Ce travail de thèse porte sur le métier d'inspecteur des installations classées et en analyse les évolutions depuis la fin des années 1960, ce qui correspond à la « période DRIRE » (2) de l'inspection. Le parti pris adopté dans la recherche consiste à dépasser la présentation formelle des changements réglementaires ou institutionnels afin d'analyser l'activité concrète des inspecteurs de terrain ainsi que la façon dont ils interprètent les évolutions de leur métier dans un registre subjectif.

Cette mise en perspective historique permet d'envisager les permanences et les évolutions de l'activité selon cinq dimensions classiques de la sociologie du travail. La première de ces dimensions consiste à caractériser la population des inspecteurs des installations classées : Qui sont-ils ? Quelle est leur formation, quelles sont leurs trajectoires de carrière et quelle est leur identité professionnelle ?

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 : 2) 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 ? 3) En tant que contrôleurs mettant

une politique régaliennne en œuvre, quelle conception du droit adoptent-ils ?

Enfin cette description serait incomplète sans l'examen des relations entre les inspecteurs des installations classées et leurs principaux interlocuteurs de travail : 4) les exploitants industriels, d'une part, qui sont visés par les politiques publiques successives de prévention et de gestion des risques industriels, et 5) la hiérarchie des inspecteurs, d'autre part, c'est-à-dire l'administration centrale du ministère de l'Environnement.

Sur le plan méthodologique, notre enquête sociologique a été menée entre 2000 et 2002. Plus de 80 inspecteurs, tant en poste qu'à la retraite, ont été interrogés au cours d'entretiens semi-directifs dans quatre départements d'une même région, ainsi qu'au siège régional de la DRIRE concernée. 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 relevant de leur compétence. Enfin, le travail de terrain repose également sur l'observation de visites d'inspection en accompagnement d'inspecteurs rencontrés dans le cadre des entretiens, observations complétées par des entretiens d'auto-confrontation réalisés à l'issue des inspections.

Cette analyse est présentée *via* des modèles appelés ici « figures », c'est-à-dire des représentations idéalisées de la réalité, qui ne la reflètent donc pas exactement, mais qui ont pour vertu de faciliter la compréhension (3).

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

Du point de vue chronologique, la catastrophe de Feyzin du 4 janvier 1966 est généralement considérée comme le point de départ d'une véritable inspection des établissements classés.

Avant cette date, et depuis 1917 (4), 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, celle des installations et celle du voisinage, et aussi 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, ces 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 ; enfin, 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 que la catastrophe de la raffinerie de Feyzin avait mise en évidence. 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 (5). La naissance du ministère de l'Environnement, le 7 janvier 1971, avec 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 avaient commencé à le faire dès 1967. Beaucoup d'inspecteurs qualifient de « folkloriques » leurs débuts dans ce nouveau métier : « 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, et 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^e siècle, un certain nombre de pratiques vont s'inventer, dans les départements, en fonction des initiatives et des 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 alors principalement chargés des mines (de potasse, de charbon...). Ses ingé-

nieurs 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, des descentes... « 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 de descentes dans les galeries. 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 grande variété des établissements classés qui leur échoient à ce moment-là. Ils sont également mal préparés à l'activité d'instruction de dossiers.

De plus, l'organisation administrative des arrondissements minéralogiques est calquée sur la géographie minière (il y a donc un service étoffé là où existent des gisements, et un petit service là où il n'y en a pas) ; elle ne recoupe donc 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, mais seulement 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 du 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 non négligeables).

On comprend mieux, dès lors, que la conversion des arrondissements minéralogiques ne soit pas allée 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, au 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 entre les deux profils semblant relever d'un effet générationnel.

« L'inspection des mines différait du tout au tout de celle des installations classées. 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 celle de 260 postes de techniciens. Seront recrutés notamment des ingénieurs chimistes (formés dans des écoles de chimie) lors de trois

recrutements exceptionnels réalisés entre 1972 et 1974. Ces recrutements ont des effets encore observables aujourd'hui en termes de pyramide des âges et de profils de formation.

« Il y avait une espèce de mythe du chimiste, quand je suis arrivé. Dans les arrondissements minéralogiques, les gens pensaient que l'on était capable d'analyser n'importe quoi et qu'ensuite, on allait en déduire facilement des choses au point de vue environnemental. 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 1970. 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, des ingénieurs de l'Industrie et des Mines, sortiront principalement des écoles des Mines, notamment de celles 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 aux établissements classés la façon de travailler acquise dans les mines, qui est fondée sur une excellente connaissance technique.

« Les mines, on y avait travaillé physiquement, on savait ce que c'était. Lorsque l'on s'occupait des tâches classiques, c'était des professionnels qui s'occupaient d'inspections techniques. À partir du moment où l'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 : [c'était] un changement considérable dans 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 de compétences en matière de procédés industriels un préalable à toute activité d'encadrement réglementaire.

« Au départ, on ne savait pas ce que l'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... ».

Les inspecteurs attachent une grande importance à la compréhension des procédés industriels, ils cherchent des

solutions techniques aux problèmes rencontrés 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 filtres de cheminée...) et le dialogue technique (il y a d'ailleurs des formations conjointes entre professionnels et inspecteurs). Ils profitent également de liens de sociabilité qui se développent en dehors du travail, « entre ingénieurs », ceux-ci étant les représentants d'une certaine notabilité locale (voir la photo 1).

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

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

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

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

Cette situation évolue avec la promulgation de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement : celle-ci 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 de l'instruction des demandes d'autorisation et, d'autre part, elle inaugure une longue série de lois, décrets, arrêtés et circulaires, qui paraissent au cours des années 1990 (voir le tableau 1).

A partir de la fin des années 1980 et pendant les années 1990 se met en place une succession ininterrompue de lois,



Photo 1 : Solution technique adaptée pour une TPE.

© DREAL

d'instructions, de directives, de circulaires... Par exemple, avant 1982, il n'y avait jamais eu 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 ! Conséquence immédiate : les relations avec l'administration centrale, qui étaient jusqu'alors restées lâches, se renforcent.

De plus, dans un contexte favorable aux associations de protection de l'environnement (6), la visibilité de la politique de gestion et de prévention des risques 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, voire pas du tout, les atteintes à l'environnement (par exemple, pour les sites et les 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 propre aux pionniers des services des Mines.

Principaux textes réglementaires

1975 (15 juillet) : loi relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

1976 (19 juillet) : loi relative aux Installations classées pour la Protection de l'Environnement.

1982 (24 juin) : directive européenne concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, dite « directive Seveso ».

1987 (22 juillet) : loi relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

1992 (3 janvier) : loi sur l'eau.

1992 (13 juillet) : loi relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement.

1993 (10 décembre) : loi relative aux sites et sols pollués et aux principes de fixation des objectifs de réhabilitation.

1996 (9 décembre) : directive concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dite Seveso II.

1996 (30 décembre) : loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

2003 (30 juillet) : loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Tableau 1 : Principaux textes réglementaires de la période 1975 à 2003.

Parallèlement, plusieurs évolutions fragilisent la portée de la compétence technique des inspecteurs : 1) l'inspection des établissements Seveso, qui est centrée sur la notion de risque et présuppose des connaissances et des 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 ; 2) les domaines d'intervention des inspecteurs s'élargissent, passant des sites et sols pollués aux effets des installations industrielles sur la santé ; 3) enfin, un certain tassement 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 diviser le niveau de pollution par 10 ; c'est pour le re-diviser 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 ».

Dans un effet de basculement, l'inspection se tourne plus franchement vers le droit et les ressources réglementaires, qui lui permettent de faire pression sur les industriels. La référence au droit se systématisé, 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 pas pour sanctionner, comme en témoigne une note d'un service régional (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 a commis 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 dans tous les cas préférées aux sanctions pénales et le relevé d'infraction est vu comme un échec pour l'inspecteur qui doit s'y résoudre. Cette dernière caractéristique est décisive pour l'identité professionnelle des inspecteurs : ils considèrent que la nécessité de dresser un procès-verbal représente un

échec dans leur relation avec l'industriel fautif (voir la photo 2).

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 le fait 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 le ministre écologiste Dominique Voynet, ainsi qu'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 respectives entre les inspecteurs et les industriels 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 des Pollutions et des Risques (DPPR) cherche à modifier la présentation de l'inspection en réaffirmant la dimension régaliennne. Elle propose la rédaction d'une charte fixant les valeurs de l'inspection (dans des groupes de travail « *bottom-up* ») et renforçant 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 réclamaient que les DRIRE séparent leur activité de développement industriel de leur activité de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Ces réflexions conduisent donc naturellement à la mise en cause du modèle de l'inspecteur 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 terminai ma journée autour d'un cocktail à la CCI 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 de missions de développement industriel et de missions 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



Photo 2.

© DREAL

systématique des infractions, notamment, fait l'objet d'une attention particulière.

« Mis à part ce problème de délégation de signatures, le but [...] était d'arrêter [avec] 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 DRIRE a fait un petit topo ; il a dit : « il faut que l'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 groupes 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 l'on constate une infraction, le texte de la loi est clair : on peut ne pas dresser procès-verbal, si l'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 procès-verbal. Alors que, de lettres de remontrances en lettres d'avertissement suivies de lettres de remontrances, on *squezzait* 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 pourtant depuis 1810) ! (voir la photo 3).

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 formation des inspecteurs dans les écoles des Mines et au cours de leur vie professionnelle. Pour la première fois, historiquement, des ingénieurs sont formés à l'inspection dans toutes ses dimensions (juridique, technique, managériale, déontologique, etc.). Se met progressivement en place un parcours de formation, sous la forme d'une 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 guides 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 organiser la réunion de conclusion, que mettre dans le rapport... Les *vade-mecum* et livrets méthodologiques se multiplient, essentiellement conçus dans des groupes de travail impli-



Photo 3 : Caricature de l'inspecteur. © Ministère de l'Ecologie.

quant des inspecteurs de terrain. C'est dans ce contexte renouvelé que se produit la catastrophe dans l'usine AZF de Toulouse (voir le tableau 2).

« 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'Ecologie, depuis une dizaine d'années, qui s'appuie 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 cet article. 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 de l'inspecteur que nous avons décrite ici, ou d'en faire émerger une nouvelle, influencée par la catastrophe (voir la photo 4).

Remerciements

Je remercie l'ensemble des inspecteurs des installations classées qui m'ont reçue, qui ont accepté d'évoquer avec moi leur vie professionnelle et qui m'ont permis de les accompagner dans l'exercice de leur activité quotidienne au sein des entreprises.

J'ai une pensée particulière pour Monsieur Maurice Bouillant, ingénieur chimiste, inspecteur des installations classées, qui, le premier, a pris le risque d'emmener une sociologue dans une inspection de P1, créant un effet d'entraînement dans son groupe de subdivisions, puis au sein de la DRIRE. J'aurais aimé qu'il puisse lire ce texte et que nous ayons à nouveau une de nos longues discussions sur l'inspection.

Notes

* INRA, RiTME, UR 1323, Ivry-sur-Seine.

(1) Bonnaud (L.), *Experts et contrôleurs d'Etat : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, Thèse pour le doctorat de sociologie de l'Ecole Nationale Supérieure de Cachan, décembre 2002.

(2) L'expression « période DRIRE » a le mérite d'être parlante, mais elle est impropre, car l'appellation du service change tout au long de la période considérée : tout d'abord Service de l'Industrie et des Mines, ensuite DRIR, puis DRIRE. De par son cadre restreint, cet article ne traite pas de l'évolution de l'inspection dans les autres services (STIIC, services vétérinaires) ni de celle des inspecteurs isolés dans les DDASS ou dans les DDAF, alors qu'un travail exhaustif sur l'inspection devrait intégrer l'ensemble des expériences des inspecteurs, en les comparant.

| | L'inspection technicienne | La magistrature technique | L'inspection procédurale |
|--|--|--|---|
| Période considérée | 1966 – mi-1980 | Années 1980 - 1990 | Fin 1990 - 2000 |
| Formation des inspecteurs | Ingénieur « 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. « 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 des guides méthodologiques visant à orienter les pratiques |

Tableau 2 : Schématisation des évolutions objets du présent article.



Photo 4 : « couloir chimie ».

© Emmanuel Martinais

(3) Dans une perspective proche de celle des idéaux-types wébériens : voir Weber (M.), *Economie et société*, Paris, Pocket, 1995.

(4) Loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes.

(5) Voir l'introduction de la circulaire du 23 mars 1973 relative à l'inspection des établissements classés et à l'environnement industriel. Pour une analyse plus détaillée, voir Colliot (J.) & de Font-Réault (B.), « 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, pp. 41-46.

(6) Lascoumes (P.), *L'éco-pouvoir*, Paris, La Découverte, 1994.

Bibliographie

BONNAUD (L.), *Experts et contrôleurs d'Etat : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, Thèse pour le doctorat de sociologie de l'ENS de Cachan, décembre 2002.

COLLIOT (J.) & de FONT-REAULT (B.), « La prise en charge de l'Inspection des installations classées par les services de l'Industrie et des Mines », *Annales des Mines*, juillet-août, pp. 41-46, 1979.

LASCOUMES (P.), *L'éco-pouvoir*, Paris, La Découverte, 1994.

WEBER (M.), *Economie et société*, Paris, Pocket, 1995.

L'histoire des débordements industriels à l'origine de conflits autour de l'environnement

Le débordement industriel est ce qui, provenant d'un dispositif de production, investit un environnement donné et suscite la protestation des riverains.

En tant que motif récurrent du conflit environnemental, le débordement industriel permet de restituer l'histoire de la contestation environnementale, laquelle recouvre un processus de nature profondément sociale.

Un conflit environnemental se conçoit comme une négociation permanente sur les usages spécifiques d'un territoire entre des acteurs (les industriels et les riverains) justifiant d'intérêts contradictoires.

Par Michel LETTÉ*

La protestation des populations confrontées aux débordements d'une activité industrielle est pour les pouvoirs publics une préoccupation dont l'histoire, sur le temps long, a fait l'objet, depuis quelques années, de nombreux travaux (1). L'intervention publique, qui cherche à réguler le comportement des agents économiques et sociaux, y est généralement étudiée pour elle-même. Une des perspectives affichée est d'interroger ce qui a conduit, au XX^e siècle, à l'émergence de l'environnement en tant que catégorie de la pensée et de l'action tant chez les autorités publiques que parmi les publics concernés (2).

Toutefois, la plupart de ces études porte sur la période qui débute avec les années 1970 (3). Cela suggère que la contestation environnementale ne s'est véritablement exprimée qu'après une rupture, survenue dans l'après-Seconde guerre mondiale, du consensus autour des bienfaits de la société industrielle, à l'apogée de la mobilisation des défenseurs de l'environnement constatée au cours de la même période (4). De même qu'une histoire de l'environnement n'aurait que peu de sens avant son institutionnalisation et son émergence dans le champ de la politique, celle des conflits environnementaux serait tout aussi dépourvue d'objet et exempte de troupes avant une date relativement récente. A quelques rares exceptions près, les publics étaient réputés ne pas protester (ou alors très peu), tout occupés qu'ils étaient à assurer pour eux-mêmes des conditions élémentaires d'existence. Il n'était pas alors question d'environnement, mais d'une adhésion au programme de rationalisation des usages de la nature par les sciences et les techniques ; bref, il s'agissait d'être parties prenantes du progrès industriel en marche.

Du changement technique au changement climatique

La société dite postindustrielle, la société du risque et de ses incertitudes, le traumatisme de la désindustrialisation et les conséquences des activités industrielles passées auront ainsi profondément transformé, à partir de cette période, les rapports qu'entretiennent publics, citoyens, salariés des usines et consommateurs avec l'industrie et ses débordements, mais aussi avec les experts et les autorités administratives en charge de la gestion sinon de l'environnement, tout au moins des intérêts contradictoires s'exprimant autour de la ressource naturelle, des territoires et de la santé.

Indéniablement, le contraste est saisissant entre l'exaltation d'une industrie triomphante, au début du siècle dernier, et sa stigmatisation, quelques décennies plus tard. Les rejets industriels auraient-ils suscité un rejet de l'industrie par l'opinion ? La saturation des milieux naturels par les produits de l'activité industrielle et par les déchets non organiques, l'écologie scientifique et le militantisme pour la protection de la nature, ainsi que la sédimentation, dans les esprits, des catastrophes industrielles auront alors favorisé la mobilisation collective. Ainsi, l'évidence environnementale s'intégrerait parfaitement dans un grand récit sur la modernité, sur l'évolution au XX^e siècle des sensibilités et sur l'histoire des rapports des publics à la nature, ponctuée par des accidents, des pollutions à grande échelle et des intoxications massives.

L'extension du domaine de l'environnement à tous les champs de l'activité humaine et l'injonction du dévelop-

pement durable invitent assurément à adopter cette vision d'un présent désormais responsable. A l'opposé, l'inconscience environnementale caractériserait les périodes antérieures. Elle aurait traversé l'époque de l'industrialisation tant parmi les populations que chez les élites et les décideurs. La contestation aurait été, en somme, marginale, inaudible, sans justification légitime, soit du fait de l'ignorance des conséquences des impacts de l'industrie sur les milieux et la santé, soit parce que l'évidence de leur caractère inéluctable et nécessaire était largement partagée.

Mais le fait de s'en tenir à cette vision d'une conscience collective surgissant des ténèbres industrielles n'aide cependant pas à concevoir le poids du passé sur les attitudes et les comportements dans un présent plus immédiat. Par exemple, cette vision ne permet pas de clarifier certains paradoxes, dont, entre autres, celui qui fait apparaître sur le temps plus ou moins long des décalages chronologiques entre, d'une part, l'histoire des savoirs et des innovations techniques et, d'autre part, l'histoire des contestations environnementales et des mobilisations collectives et de celle de l'intervention publique (qui est aussi l'histoire de la législation). Le silence des riverains baignant dans les pollutions, à une certaine époque, contraste avec la virulence de leurs protestations qui s'expriment au moment même où la pollution en question n'existe pratiquement plus, voire plus du tout. Une lecture trop rapide pourrait alors nous conduire à devoir conclure à l'irrationalité des contestataires et à la disqualification de leur prise de parole dans l'espace public. C'est que les termes du conflit environnemental ne se limitent ni à la seule qualification experte de la pollution ni à un lien unidirectionnel entre une émission de toxiques et leur réception par des plaignants potentiels. Les enjeux sont plus complexes, dans lesquels la réalité biophysique des interactions entre des molécules et des organismes vivants, à l'évidence essentielle, demeure néanmoins insuffisante pour saisir un processus de nature profondément sociale. C'est précisément en cela qu'une interprétation des conflits locaux du passé à partir de la notion de *débordement* permet une restitution plus appropriée de leur histoire.

Qu'est-ce qu'un conflit environnemental ?

Le conflit environnemental doit-il être considéré comme un phénomène propre à la période la plus récente ? Une histoire, même sommaire, des pollutions industrielles et de leurs impacts montrera pourtant que celles-ci n'ont jamais été ignorées ni par les riverains ou par les ouvriers concernés ni par les autorités soucieuses de la santé, de l'hygiène et du maintien de l'ordre public (5). Cette histoire implique toutefois de distinguer plusieurs niveaux d'analyse, d'échelles de temps et d'espace, de préciser les notions et les concepts permettant d'interpréter et de restituer tant l'histoire du temps présent que celle, plus ancienne, des pollutions et des conflits générés. Un de ses intérêts est qu'elle permet de saisir la nature des confrontations entre des enjeux contradictoires. En rédui-

sant la focale, et en observant ainsi ce qui se joue au niveau le plus local, en s'éloignant du grand récit de la prise de conscience écologiste qui aurait permis la contestation, il devient possible de percevoir la pluralité des motifs et des rapports des acteurs à la ressource, aux territoires, à l'espace et au paysage, aux milieux. Cette démarche commande toutefois de préciser la notion de conflit environnemental au motif de débordements industriels.

Le conflit environnemental peut être d'abord regardé comme la manifestation locale de tensions entre des acteurs sociaux dont le motif est la confrontation des fonctions attribuées à un environnement donné. Ce dernier est cet espace reçu en partage dont il faut en permanence négocier les usages spécifiques entre des acteurs ayant des intérêts contradictoires. Cette confrontation des intérêts et la domination de certains d'entre eux sont alors susceptibles de générer une crise et l'émergence d'un conflit environnemental. Il y a donc conflit quand les fonctions attribuées à un environnement donné sont contrariées. Si elles le sont, c'est parce qu'elles portent atteinte à l'intégrité d'individus ou à celle de catégories de populations (d'êtres vivants, en particulier) ou à des écosystèmes dont les dynamiques d'équilibre sont menacées. Classiquement, ces intérêts sont contradictoires non seulement parce qu'ils contredisent l'usage et l'appropriation de ressources, d'espaces et de territoires, mais aussi parce qu'ils portent atteinte à des valeurs, à des identités, à des principes, à des rapports à la nature projetés sur cet environnement.

L'historicisation du conflit environnemental

Cette façon d'observer le conflit environnemental n'est pas spécifique à l'histoire du temps présent. Elle s'avère tout aussi pertinente pour interpréter les conflits du passé. Le conflit environnemental est lui-même un outil permettant de restituer l'histoire de ces confrontations entre des intérêts dont le motif est l'altération des milieux, l'usage de la ressource, le paysage, la santé, le territoire, le risque non consenti.

Le conflit environnemental n'a cependant pas été de toute éternité une évidence. Il faut historiciser cette idée d'un conflit dont l'environnement serait l'enjeu. Il faut pouvoir situer le sens de cette expression trop actuelle de « conflit environnemental », ses modalités d'existence dans le passé. Autrement dit, il s'agit non pas de faire dire aux acteurs du passé qu'ils étaient impliqués dans un conflit environnemental, mais d'interpréter et de restituer, à partir de l'histoire de ce qui nous paraît aujourd'hui avoir relevé à l'époque de l'ordre du conflit environnemental. Enfin, le conflit environnemental ne doit pas être conceptualisé comme un conflit portant sur un problème prédéfini et sans équivoque, avec des acteurs dont les points de vue et les intérêts seraient en concurrence ; il doit plutôt être vu comme une négociation complexe et permanente visant à assigner une définition et une signification au problème environnemental lui-même.

Quel environnement ?

De la même façon, il faut éviter l'anachronisme qui consisterait à mobiliser une conception actuelle de l'environnement pour l'appliquer à des situations du passé, qui n'auraient rien à voir avec ce que vivaient à l'époque les protagonistes. L'environnement est donc compris ici d'une façon extensive et compréhensive intégrant tout ce que peuvent comporter en fait de nature et de culture des espaces ayant été appropriés par des populations, des partisans et des opposants se disputant les fonctions et le statut de cet environnement.

L'environnement invoqué concerne dès lors autant des milieux biophysiques, des ressources naturelles, des paysages, des situations sanitaires, des espaces et des territoires, des écosystèmes dotés de leurs dynamiques propres que des structures humaines faites de nature et d'organisations politique et sociale. Autrement dit, le terme « environnement » ne réfère ni à un état de nature (auquel une valeur intrinsèque serait nécessairement attribuée) ni à cette catégorie, spécifique, de l'action ou de la pensée politique ou encore seulement 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 et les qualifications font l'objet à un instant donné d'une renégociation, d'une réaffirmation à travers le conflit.

Une histoire pragmatique du conflit environnemental

Au demeurant, envisager une histoire de la conflictualité environnementale suppose de considérer la polysémie du terme « environnement ». Celle-ci impose de situer son improbable définition au centre d'une négociation permanente portant sur les frontières entre des espaces publics et des espaces privés, entre culture et nature, entre des logiques techniques et les mondes du vivant, ou entre des systèmes techniques et des réalités vécues.

Cette façon d'appréhender l'environnement comme le motif d'un conflit oblige ainsi à combiner plusieurs registres d'un réel qui est toujours pluriel. La démarche interdisciplinaire s'impose pour saisir tout ce qui compose ce conflit et ce qui le fait advenir à la fois comme une réalité constituée par des phénomènes naturels et sociaux, comme une réalité territoriale et comme une réalité inscrite dans un contexte historique.

Il faut tenir compte de trois composantes irréductibles, trois registres de considérations dont aucun ne peut jamais être totalement ignoré, même s'ils peuvent, bien entendu, devoir être isolés pour les besoins de l'enquête historique :

- ✓ une composante géographique et *spatiale*, qui est celle des territoires au travers desquels s'exprime le conflit environnemental,
- ✓ une composante historique et *temporelle*, qui est celle des histoires dans lesquelles s'inscrivent les termes du conflit environnemental,

- ✓ enfin, une composante *hybride*, c'est-à-dire celle de l'articulation du réel tangible et du social qui permet de faire advenir le conflit environnemental dans des ordres de réalités plurielles et humaines (voir la figure 1).

Un motif récurrent de conflit environnemental : le débordement

Les origines d'un conflit environnemental peuvent être des plus diverses, mais toutes auront pour motif la remise en cause soit d'une situation environnementale désormais contestée, soit d'une évolution du fait d'un facteur menaçant un état d'équilibre antérieur. Nous nous intéresserons ici à un motif particulier de conflit, le débordement industriel, c'est-à-dire ce qui, provenant d'un dispositif de production, investit un environnement donné et suscite la protestation de ceux qui y vivent.

Cependant, pourquoi référerons-nous au terme « débordement », plutôt qu'à ceux de « pollution » ou de « nuisance », assurément plus clairs ? D'abord, parce que ce terme de débordement implique deux conséquences qui paraissent moins évidentes lorsque l'on ne considère que les seuls termes, plus restrictifs, de pollution et de nuisance :

- ✓ Le motif du conflit est ainsi attribué, sur le mode de la responsabilité, à un dispositif de production d'où émane ce quelque chose qui génère la contestation des populations alentours. Le fait de prendre en considération des *débordements* permet de n'exclure aucun des motifs possibles du conflit. Le terme de débordement a été, de fait, choisi en raison de sa souplesse et de sa richesse : il permet, en effet, d'inclure l'ensemble de ce qui est susceptible de perturber une situation environnementale selon les trois registres irréductibles mentionnés précédemment : l'histoire, le territoire et le caractère nécessairement hybride des motifs du conflit.
- ✓ L'ambiguïté et la multitude des phénomènes que le terme « débordement » englobe, renvoient non seulement à une histoire des résultats, des faits ou des conséquences tangibles, mais aussi, et surtout, aux processus par lesquels ces derniers adviennent. Le terme « débordement » oblige ainsi à devoir restituer les traductions, qualifications et justifications de ce qui, outrepassant les limites ou les frontières d'un dispositif de production donné, entre en conflit avec l'environnement de celui-ci. Restituer l'histoire des débordements à l'origine d'un conflit local, cela revient à restituer les processus par lesquels les modalités d'insertion d'un dispositif de production et de ses extensions sont devenues des débordements, c'est-à-dire comment elles ont pu devenir le motif d'un conflit. Le conflit devient le siège d'une négociation entre des agents, des parties prenantes, des responsables, des victimes, des populations lésées, des porteurs d'enjeux, bref, le siège d'une négociation entre des acteurs concernés ou affectés qui tentent de faire exister ou disparaître les débordements ainsi désignés.

Le débordement semble donc, de ce point de vue, une lecture bien plus pertinente pour une tentative de restitution de l'histoire des conflits locaux dont le motif est l'in-

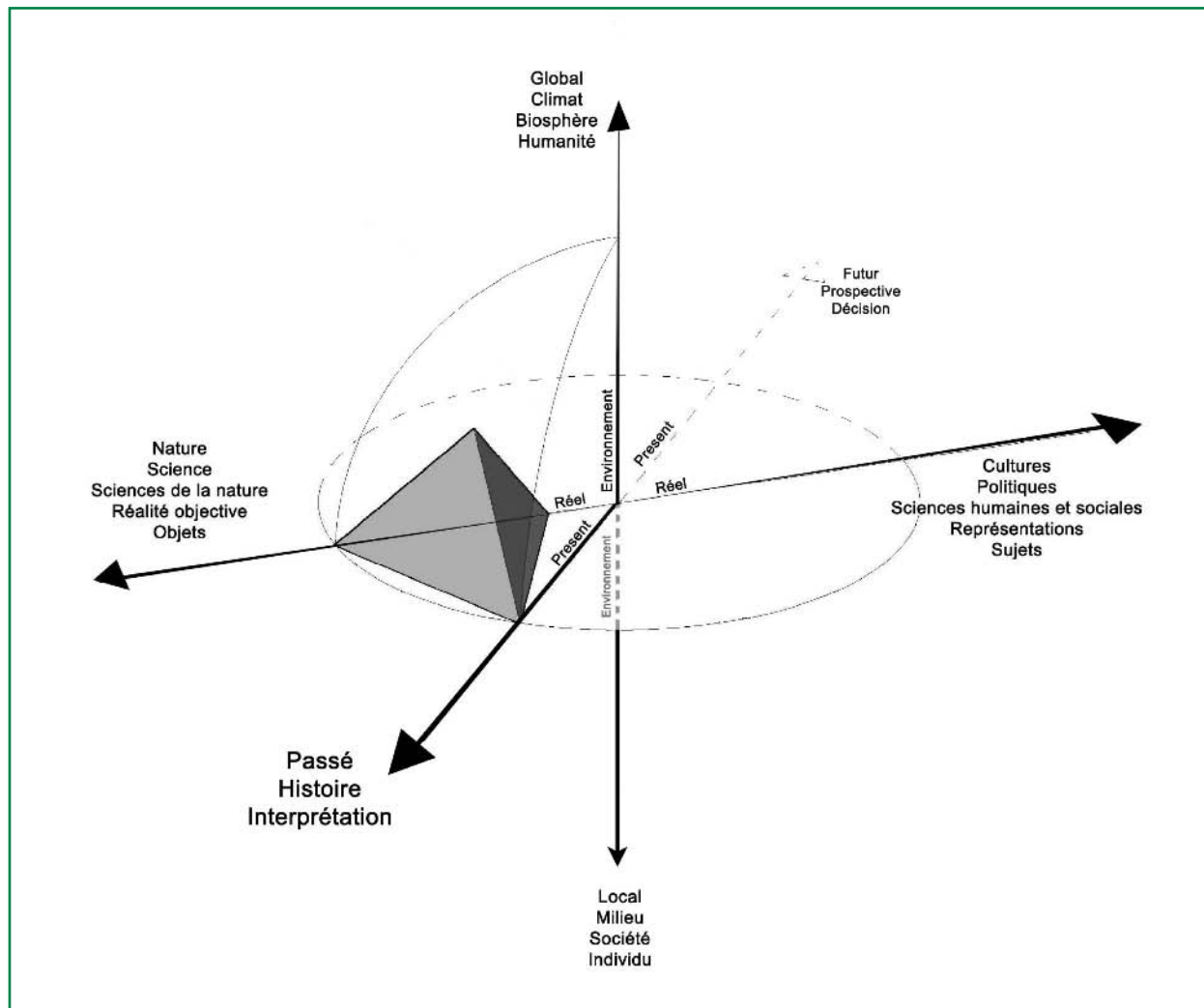


Figure 1.

sersion d'un dispositif de production dans l'environnement. Ramener à des débordements les origines et les justifications de ces conflits, considérer ces débordements comme leurs motifs, cela suppose dès lors que l'on établisse une histoire des modes d'existence et d'extension du dispositif de production dans son environnement.

Quelques exemples de débordements industriels (au XIX^e siècle)

L'expression « débordement industriel » est par ailleurs une expression que l'on rencontre assez fréquemment au XIX^e siècle. Elle désigne des situations des plus diverses, mais qui ont toutes pour corollaire l'idée d'une emprise de l'industrie sur la société, avec le soupçon sous-jacent de sa corruption. Cette notion est mobilisée pour dénoncer la menace que la production industrielle fait peser sur des fabrications traditionnelles. Ce sont, par exemple, les termes du débat autour de la production industrielle d'eaux minérales qualifiées d'artificielles, auxquelles sont attribuées des vertus douteuses ; celles-ci menacent de remplacer les eaux minérales naturelles, aux vertus avérées. C'est encore la

production industrielle de spécialités pharmaceutiques fabriquées d'avance en grandes quantités et vendues au public ; celles-ci menacent de remplacer les préparations galéniques du pharmacien prescrites par le médecin. L'expression de débordement industriel est ainsi mobilisée dans cette lutte entre l'ancien et le moderne, par exemple quand il est question d'une concurrence entre le développement agricole et l'expansion de l'industrie ou, encore, dans un tout autre registre, quand il est question (chez Sainte-Beuve) du déferlement de la littérature industrielle de médiocre qualité, qui menace la production des œuvres nobles et véritables. Mais les termes « débordement industriel » sont bien plus encore utilisés non seulement pour pointer plus particulièrement l'expansion territoriale de l'industrie, son accaparement des ressources naturelles, les dégradations qu'elle inflige aux milieux naturels, mais aussi pour signaler ce qui devient inacceptable pour des populations alentour quand il s'agit de dénoncer les effets d'une activité industrielle donnée sur le milieu et la santé publique. L'expression et l'idée se retrouvent ainsi chez les médecins et les hygiénistes, durant la seconde moitié du XIX^e siècle, dans la littérature spécialisée, comme la *Revue*

d'hygiène et de police sanitaire, où les débordements industriels apparaissent à maintes reprises. Voilà des exemples parmi d'autres où l'industrie est décrite et caractérisée par ses débordements, c'est-à-dire ses excès, le déversement de ses produits et l'imposition de ses logiques qui menacent de corrompre la société.

Pourquoi ce rappel ? Pour dire que le débordement industriel est une réalité ancrée dans les esprits de l'époque et qu'il n'est donc pas absurde de convoquer cette notion comme outil possible d'interprétation de l'histoire des conflits environnementaux locaux. Le débordement industriel, on le voit dès le XIX^e siècle, ne va pas de soi. L'extension de l'industrie est susceptible, sous certaines de ses formes, de poser des problèmes au premier rang desquels on trouve, évidemment, les questions liées aux pollutions industrielles et à l'environnement (l'environnement de l'usine, de l'atelier ou de l'entreprise, mais aussi celui dans lequel vivent les populations riveraines).

Que recouvre le terme de « débordement » ?

La notion de débordement offre, comme on l'a vu, la perspective d'inclure dans le champ de la contestation environnementale toutes les manifestations par lesquelles les externalités d'une activité industrielle peuvent être amenées à se traduire par des interactions contestables (et contestées) en lien avec l'environnement. Le mot contient le problème : ce qui déborde est soupçonné d'illégitimité, évoque l'abusif, ce qui demande à être contenu, contrôlé, surveillé, voire stoppé, sous peine de catastrophe. Le débordement suggère l'incommod, le désagréable, les mauvaises odeurs et l'impropre. Mais il n'est pas toujours clairement identifié ; son statut reste bien souvent ambigu.

Toutefois, le débordement ne relève pas nécessairement du tangible ; il peut aussi être immatériel. Ainsi, il peut concerner tout ce qui est susceptible de générer ou d'entretenir un conflit entre un dispositif de production et son environnement :

- ✓ débordements physiques, directement décelables par les 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 les nuisances et les pollutions proprement dites),
- ✓ des débordements potentiels et redoutés : des risques (d'explosion, de catastrophe, d'incendie, d'épidémie...) et des dangers (supposés, fantasmés ou avérés),
- ✓ des débordements invisibles, inconnus ou non perceptibles (vecteurs de contamination, de radiations, d'émission de toxiques incolores et inodores),
- ✓ des débordements d'ordre économique et social : concurrence pour l'usage de la ressource, effet de la présence d'une entreprise sur le comportement des propriétaires fonciers (spéculation immobilière),
- ✓ des débordements différés dans le temps : effets cumulatifs de polluants qui ne révèlent leurs conséquences qu'après une période plus ou moins longue, ou qui ne

seront connus qu'une fois acquis les connaissances ou les instruments permettant de les déceler et de les évaluer,

- ✓ des débordements insidieux : emprise d'une entreprise sur les populations alentour en matière de domination et de contraintes ; effets sur le comportement des populations riveraines et influence sur l'organisation de la vie locale,
- ✓ des débordements induits : les inconvénients que peut générer le fait même de l'existence d'une activité, par exemple en raison de l'attraction qu'elle exerce ; les inconvénients que cela peut être amené à représenter pour les populations alentours (une circulation problématique aux abords du site de production, des formes contestées de développement urbain, une immigration ouvrière), avec des troubles connexes pour l'ordre public. Une activité industrielle ne produit pas que des externalités négatives : en effet, toutes les interactions que nous avons mentionnées n'ont pas forcément un impact délétère (les modalités d'interaction entre un dispositif et son environnement ne sont pas inéluctablement conflictuelles).

L'enjeu est donc d'identifier ce qui est en passe de devenir un débordement constituant le motif d'un conflit. Il est de comprendre de quelle manière et pour quelle raison un débordement donné a été perçu et vécu comme tel, et pourquoi il a été jugé nécessaire de le combattre, ou au contraire de feindre l'ignorance, ou encore d'en accepter les conséquences.

Le débordement : un dispositif centré et distribué

L'identification des débordements ne peut être dissociée de la question de leur origine, de la source même de leur production. Que faut-il entendre par « activité débordante » ? Quelle est cette activité productrice de ce « quelque chose » qui, outrepassant les limites de l'usine ou de l'atelier, est considéré comme un débordement affectant l'environnement ?

Si l'on réduit ladite activité à sa dimension géophysique, il est facile de se figurer un dispositif de production occupant un espace, de voir un atelier ou un champ d'exploitation, de saisir dans leur matérialité des flux entrants et sortants, des substances émanant de leur lieu de production. D'un côté, un « dedans » produit des matières dont tout ou partie est rejeté au « dehors ». De l'autre, un milieu s'imprègne, s'altère ou se transforme de façon plus ou moins perceptible du fait de ces débordements. L'affaire est claire et chacun peut sans aucune difficulté mobiliser un exemple. Le dispositif de production exerce, dans ce cas, une activité, occupe un espace dont les limites sont fixées par ses droits de propriété. Ses frontières se matérialisent par des lignes inscrites sur un plan cadastral. Un « dedans » et un « dehors » clairement délimités permettent de désigner ce qui transgresse les frontières et affecte les fonctions de territoires partagés, c'est-à-dire n'appartenant pas exclusivement à l'entreprise.

Rien ne serait cependant plus illusoire que de s'en tenir à ce qui sépare un dispositif du milieu dans lequel il s'insère-

re et qu'il contribue à façonner. On ne peut se contenter de considérer un espace duquel s'échapperait ce « quelque chose », qui, en entrant en interaction avec l'environnement immédiat, susciterait la contestation. Cela reviendrait à considérer l'activité de production comme étant une entité rigide, statique, dépourvue de dynamique propre et close, une entité dont l'intérieur et le dedans se distingueraient nettement de l'extérieur, de ce qui est en dehors d'elle. Les débordements ignorent tout simplement cette séparation nette entre des territoires clairement identifiés et fixés une bonne fois pour toutes. Des territoires aux statuts négociés qui s'imbriquent, s'intriquent les uns les autres, se chevauchent et participent à la constitution d'un dispositif de production fait de l'activité industrielle et de ses débordements. Il s'agit d'un dispositif précaire, car chaque territoire est revendiqué pour sa possession et son usage légitime, est négocié pour maintenir son intégrité et défendre des modes de jouissance face à la menace de leur contestation. A tout moment, un nouvel acteur ou un nouvel agent, un élément, un enjeu ou un intérêt particulier peut le remettre en cause.

Poser ainsi le problème, c'est insister sur la détermination des limites du champ d'interaction, de l'espace d'implication et d'influence, c'est-à-dire insister sur les frontières et les limites au-delà desquelles il y a « débordement », et donc contestation territoriale.

Là réside une difficulté majeure, celle de saisir ce qu'est, au juste, l'activité débordante, ce par quoi elle s'incarne. Cette dernière n'est pas une, elle est une multitude d'entités opérationnelles plus ou moins autonomes, d'incarnations dans des collectifs de travail qui sont eux-mêmes insérés dans des réseaux étroits de contraintes, de partenaires, de collaborateurs, de clients, de fournisseurs, d'usagers, de salariés. En somme, un dispositif de production est cette entité sociale, économique, politique et culturelle, à la fois « centrée » et « distribuée », de laquelle débordent ces choses matérielles ou intangibles qui sont à l'origine des conflits territoriaux.

- ✓ une entité *centrée*, parce qu'il est toujours possible de s'en tenir à une délimitation stricte de son espace par ses limites (physiques ou fixées par le législateur). Dans ce cas, une activité constitue un dispositif dédié à la production dont les émanations suscitent la contestation des populations alentour. Clairement délimitée, par exemple, par les murs de la fabrique, l'activité centrée est au cœur du champ de bataille ; elle est cernée par les protestations, les habitants, les propriétaires fonciers, les riverains, les associations et les groupes concernés.
- ✓ une entité *distribuée*, parce que ce dispositif est toujours plus ou moins localement disséminé dans la vie et le tissu social, dispersé dans des intérêts individuels et collectifs, éparpillé parmi les acteurs de la vie locale et du tissu urbain. Il faut donc rendre compte de ses modes d'existence non seulement dans des espaces publics, mais autant que possible, également dans des espaces privés. Le dispositif de production participe de l'existence de réseaux d'affaires, techniques, financiers et commerciaux, et c'est sa capacité à s'interconnecter et à multiplier les points de contact qui lui permet d'assurer son développement, de se

déployer dans l'espace, bref, de déborder le cadre initial de ses activités pour les inscrire dans la durée.

Cependant, le propos n'est pas de multiplier, pour les confondre, des espaces de toute nature, mais de considérer les interfaces territoriales qu'un dispositif centré et distribué se doit de négocier dans la confrontation et le conflit environnemental. Il n'est pas non plus de dire qu'il n'existerait pas de frontière véritable entre un dispositif et l'espace qui l'entoure (le mur d'enceinte d'une usine matérialise indéniablement une séparation pertinente entre un dedans et un dehors), mais bien de dire que l'on ne peut ignorer des territoires d'une nature plus équivoque et ambiguë. Quand bien même peut paraître simple le cas d'une émanation toxique traversant les limites matérielles d'un espace supposé clos, un dispositif de production manifeste son existence parmi les populations alentour autrement que par la seule pollution que génère son activité. Elle négocie toujours sa présence en imposant une multitude de territoires dont les échelles, la nature, les significations et les conséquences varient en permanence en fonction de leur reconnaissance par les acteurs locaux.

Dispositif technique et entité sociale, à la fois physique, institutionnelle, juridique, économique, politique et culturelle, l'activité structure de fait le milieu sociotechnique et bio-social dans lequel elle se distribue et que la « mise en crise » oblige à renégocier. C'est l'entité « dispositif » qui demeure à la fois source, responsable et partie prenante, l'acteur principal au nom duquel s'exerce l'activité aux origines des débordements dans la cité. C'est avec ce dispositif, ses représentants et ses défenseurs d'intérêts particuliers que se négocient l'assimilation, l'ignorance, l'effacement ou la disparition des débordements incriminés. La démarche implique donc de délimiter les territoires de l'entreprise au-delà desquels il y a « débordement », ses extensions, ses modes de distribution dans l'environnement. Elle consiste, dans ce cas, à désigner ce par quoi un dispositif s'incarne, à délimiter la frontière matérielle au-delà de laquelle son domaine exclusif n'est plus, mais devient celui, plus ou moins partagé, de populations alentour, du domaine public, d'autres entreprises ou d'activités concurrentes.

Cependant, la désignation de ce qui déborde nécessitera toujours de clarifier non seulement ce qui sépare, distingue, fait limite, détermine les normes, les seuils, les enceintes explicites ou tacites, mais aussi ce qui permet, dans tous les cas, de saisir le sens même des « débordements » à l'origine d'un conflit. Le dispositif n'est donc pas seulement le moyen technique de la réalisation de la production, il est aussi une institution, l'instrument d'une emprise et de la domination, un acteur local avec lequel il est inévitable de négocier des règles et des manières de concilier des intérêts contradictoires.

Les territoires du débordement

Les débordements locaux sont une des variantes des motifs à l'origine de conflits d'implantation et d'usage. L'examen de ce type de conflits a d'ailleurs été, ces dernières années, l'objet d'un certain engouement de la part des pou-

voirs publics, et conséquemment des chercheurs. Un des résultats rappelé dans la plupart de ces travaux est que les territoires ne sont jamais figés, que les groupes sociaux ne préexistent pas nécessairement aux actions collectives, mais que les modes de relations aux territoires se négocient en permanence, au travers de ces conflits constitutifs d'une transformation des rapports à l'espace, de la territorialisation des débordements et de leurs conséquences.

Un dispositif de production est toujours territorialisé. Un dispositif exerce toujours une emprise territoriale par son implantation, par les circulations qu'impliquent ses flux de ressources, le recrutement et le traitement de sa 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 d'une activité. Ils ont une fonction essentielle, celle d'aménager les conditions optimales de la réalisation de la production. Le territoire est donc en soi un enjeu primordial. Tout dispositif 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.

Une des conditions de sa pérennité et de son éventuelle expansion réside donc dans la production et la stabilisation de territoires que le dispositif de production est amené à s'approprier en permanence. Une industrie, un atelier, un champ d'exploitation ou une mine ne sont jamais posés sur une terre inhabitée, vierge de toute histoire, mais ils interagissent, en permanence, avec leur environnement ; ils s'ancrent dans des cultures locales et s'inscrivent dans un paysage. Un dispositif mobilise des ressources disponibles à proximité, transforme et met en circulation des matières, des individus, et génère des flux de marchandises. Par ses échanges permanents avec un extérieur, il transforme le milieu dans lequel il s'insère jusqu'à, parfois, le façonner dans son intégralité. Le dispositif territorial, par la multiplication des espaces nécessaires à l'exercice de son activité principale – la production –, est une organisation d'origine et de nature sociales, qui implique une relation entre territoire et pouvoir. Elle s'appuie sur la négociation plus ou moins explicite pour la reconnaissance de zones de compétence et de sphères d'influence, de droits sur des fractions de territoires proportionnels aux pouvoirs que le dispositif peut y exercer.

Le territoire, compris comme une portion d'espace géographique dont la délimitation et le contrôle visent à exercer un pouvoir sur une population et des ressources, doit être utilisé lui-même comme un outil d'analyse des conflits environnementaux. Autrement dit, une implantation industrielle est regardée comme ce dispositif de production dont la dynamique de survie et d'expansion exige une appropriation permanente de nouveaux territoires. Elle permet à l'activité débordante d'assurer ses besoins en espace et en ressources, c'est-à-dire de garantir l'assimilation de ses externalités.

Les débordements contestés sont dès lors distingués comme des extensions territoriales du dispositif de production qui leur donne naissance. L'objectif est d'identifier ces

fragments de territoire en concurrence. Il est aussi de comprendre leurs modes de constitution, leurs stratifications et leurs intrications, invitant ainsi à examiner les débordements eux-mêmes en tant qu'enjeux territoriaux. Car les conflits du fait de débordements 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 incriminés. C'est pourquoi la négociation est l'enjeu majeur de la construction de ces territoires du débordement, qui est fondée sur le besoin de création constante de ressources pour l'entreprise.

Le territoire du débordement ne se réfère pas seulement à une zone, à une superficie, à une forme, à des limites matérielles et à des contours physiques, il renvoie également à l'organisation d'un espace constitué de nature et de culture, de matières et de pouvoirs, d'objets et de sujets. 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 doit dès lors privilégier 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 définir le « territoire » de manière extensive. Cette définition impose d'investir les processus de territorialisation qui sous-tendent la constitution du territoire.

La notion de territoire à négocier lors d'une confrontation entre des fonctions territoriales contradictoires permet ainsi de pourvoir aux besoins de l'enquête historique. Elle sert d'outil d'interprétation des modalités d'insertion du dispositif de production dans un milieu local, elle permet d'examiner la multiplicité des interactions que ce dispositif instaure avec les populations alentour et l'environnement. La (re)qualification permanente de ses territoires autour de la ressource ou de l'usage commande à l'évidence non seulement d'explorer la variété des enjeux et de leurs confrontations, mais aussi de restituer les stratégies mises en œuvre pour garantir la légitimité de ces territoires et de leurs fonctions, que les parties prenantes leur attribuent et se disputent.

Dans un conflit environnemental où les rapports sociaux déterminent et structurent des espaces négociés, ces notions territoriales et leurs articulations problématiques font sens : elles renvoient à l'idée d'une stratification de territoires concurrents et à leur intrication par des liens d'interdépendance, 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. 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. Le fait de restituer par l'histoire un conflit environnemental converge ainsi vers la restitution de ces négociations en vue d'une cohabitation, toujours précaire, entre des territoires aux fonctions contradictoires.

La négociation par le conflit environnemental

Il faut donc dire ce qui constitue ces lieux concrets, réels et symboliques, inhérents aux débordements et 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 autant que possible 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, des négociations ayant pour siège les arènes publiques de débat, la cité administrative et politique, les enceintes judiciaires, les espaces de production de la norme, les domaines spécifiques de l'intervention publique, les lieux de la prise de décision et ceux de la science et de l'expertise.

L'intention est donc d'identifier le dispositif de production à l'origine des débordements et du conflit subséquent et de situer les territoires qu'ils constituent, 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 déterminer leurs frontières, enfin d'aboutir à la restitution d'une interprétation plurielle de ces débordements dans la cité, ou plutôt dans les cités dans lesquelles ils sont traduits.

Les débordements industriels ne sont jamais univoques ; ils sont, toujours, protéiformes. Leur reconnaissance et leur qualification font l'objet de négociations dans ces cités comprises comme les lieux de leur traduction, pour les faire advenir dans des ordres de réalités biophysique, juridique, culturelle, politique, économique, etc. Il est évident que les termes de ces négociations au cours d'un conflit environnemental ne peuvent être tout à fait les mêmes selon que l'on observe ces négociations du point de vue de l'industriel dans la cité entrepreneuriale ou de celui du riverain dans la cité médiatique ou publique, par exemple. Dans tous les cas, demeure le défi de disposer des éléments pertinents pour une histoire interdisciplinaire des conflits auxquels ces confrontations territoriales donnent lieu. Il serait la restitution de ces négociations dans autant de cités que possible afin d'aboutir à la proposition d'une histoire pragmatique et compréhensive des conflits environnementaux locaux passés.

Notes

* Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM).

(1) Thomas Le Roux, *Le laboratoire des pollutions industrielles. Paris, 1770-1830*, Paris, Albin Michel, 2011, (à paraître) ; Geneviève Massard-Guilbaud, *Histoire de la pollution industrielle. France, 1789-1914*, Paris, Editions de l'Ehess, 2010, 404 p., et « Les citoyens auvergnats face aux nuisances industrielles, 1810-1914 », *Recherches contemporaines*, 4, 1997, pp. 5-48 ; Jean-Baptiste Fressoz, « The Gas Lighting Controversy : Technological Risk, Expertise, and Regulation in Nineteenth-Century Paris and London », *Journal of Urban History*, 33, 2007, pp. 729-755 ; Corinne Beck, Yves Luginbühl et Tatiana Muxart (dir.), *Temps et espaces des crises de l'environnement*, Editions Quae,

2006, 411 p. ; Estelle Baret-Bourgoin, *La ville industrielle et ses poisons : Les mutations des sensibilités aux nuisances et pollutions industrielles à Grenoble, 1810-1914*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 427 p. ; Christoph Bernardt et Geneviève Massard-Guilbaud (dir.), *Le démon moderne. La pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise-Pascal, 2002, 464 p. ; Pierre-Claude Reynard, « Public order and privilege. Eighteen-century French roots of environmental regulation », *Technology and Culture*, 43, 2002, pp. 1-48 ; Pierre-François Claustre, « Une ville saisie par l'industrie : nuisances industrielles et action municipale à Argenteuil (1820-1940) », *Recherches contemporaines*, 3, 1995-1996, pp. 91-119 ; Gérald Lachaud « Les établissements insalubres de Saint-Étienne au XIX^e siècle » dans *Bulletin du Centre Pierre Léon d'histoire économique et sociale*, 1994, 1, pp. 3-12 ; Olivier Faure, « L'industrie et "l'environnement" à Lyon au XIX^e siècle », *Recueil d'études offert à Gabriel Désert*, 1992, pp. 299-311 ; Alain Corbin, « L'opinion et la politique face aux nuisances industrielles dans la ville préhausmannienne », *Histoire, Economie et Société*, 2, 1983, pp. 111-118.

(2) Florian Charvolin, *L'invention de l'environnement en France : chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, Éditions de La Découverte, 2003, 133 p. ; Yannick Rumpala, *Régulation publique et environnement : questions écologiques, réponses économiques*, Paris, L'Harmattan, 2003, 373 p. ; Joseph Szarka, *The shaping of environmental policy in France*, New York, Berghahn Books, 2002, 250 p. ; Marie Cornu et Jérôme Fromageau (dir.), *Genèse du droit de l'environnement : Droit des espaces naturels et des pollutions*, Paris, L'Harmattan, 2001, 282 p. et *Genèse du droit de l'environnement : Fondements et enjeux internationaux*, 231 p. ; Bernard Kalaora, *Au-delà de la nature, l'environnement : l'observation sociale de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1998, 199 p. ; Florence Rudolph, *L'environnement, une construction sociale. Pratiques et discours sur l'environnement en Allemagne et en France*, Presses Universitaires de Strasbourg, 1998, 184 p. ; Pierre Lascoumes, *L'Éco-pouvoir. L'environnement entre nature et politique*, Paris, La Découverte, 1994, 320 p., et Pierre Lascoumes (dir.), *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999, 233 p. ; Marie-Claire Robic, *Du milieu à l'environnement : pratiques et représentations du rapport homme/nature depuis la Renaissance*, Economica, 1992, 343 p.

(3) Bruno Charlier, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux depuis 1974*, Thèse de l'Université de Pau, 2 vol., 1999, 750 p. ; Olivier Filleule, « France » dans Chris Rootes (dir.), *Environmental Protest in Western Europe*, Oxford University Press, 2003, pp. 59-79 ; Graeme Hayes, *Environmental protest and the State in France*, Palgrave Macmillan, 2002, 246 p. ; Anne Guérin-Henri et Dominique Paty, *Les Pollueurs : luttes sociales et pollution industrielle*, Paris, Seuil, 1980, 373 p. ; Philippe Le Prestre, « France's Administration of its Environment », *International Review of Administrative Sciences*, 47, 1980, pp. 42-50.

(4) Pour un modèle du genre : André Gortz, *Ecologie et politique*, Paris, Seuil, 1978, 245 p.

(5) Outre les références déjà citées : Gérard Jorland, *Une société à soigner. Hygiène et salubrité publiques en France au XIX^e siècle*, Paris, Gallimard, 2010, 361 p. ; Sabine Barles, *L'invention des déchets urbains : France, 1790-1970*, Seyssel, Editions Champ Vallon, 2005, 297 p., et *La ville délétère : médecins et ingénieurs dans l'espace urbain, XVIII^e-XIX^e siècles*, 1999, 373 p. ; André Guillerme, Anne-Cécile Lefort, Gérard Jigaudon, *Dangereux, insalubres et incommodes : paysages industriels en banlieue parisienne, XIX^e-XX^e siècles*, Seyssel, Editions Champ Vallon, 2004, 343 p. ; André Guillerme, *La naissance de l'industrie à Paris : entre sueurs et vapeurs, 1780-1830*, Seyssel, Editions Champ Vallon, 2007, 432 p. ; Jérôme Fromageau, *La police de la pollution à Paris de 1666 à 1789*, ANRT, 1989, 976 p.

L'évaluation des risques industriels Une histoire des analyses de risques de 1970 à nos jours

L'analyse de risques en matière industrielle se définit comme un ensemble d'opérations à caractère scientifique s'intéressant aux phénomènes accidentels et s'inscrivant dans une logique préventive.

A une approche déterministe (focalisation sur des situations extrêmes) qui avait les faveurs de l'Administration, se substitue, suite à la catastrophe de l'usine chimique AZF de Toulouse (en 2001), une approche probabiliste qui a la préférence des industriels. Ce virage probabiliste se concrétise avec la publication de la loi du 30 juillet 2003.

Il n'en demeure pas moins que l'analyse de risques, en tant qu'outil de connaissance et de pouvoir, reste une source permanente de litiges entre les industriels et les représentants de l'Administration.

Par Emmanuel MARTINAIS*

Dans le domaine des risques industriels, l'analyse des risques se définit comme un ensemble d'opérations à caractère scientifique visant à identifier, qualifier, mesurer et représenter les phénomènes accidentels (explosions, incendies, fuites 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, elle 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 (DEMORTAIN, 2007). Les analyses de risques servent ainsi à produire toutes sortes d'informations nécessaires au dimensionnement des dispositifs techniques et organisationnels de réduction des risques à la source, dans le cadre des études de dangers (DEHARBE, 2004) et des procédures d'autorisation ou de régularisation administratives des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Elles constituent également la principale ressource dont disposent les 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 servant de support aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ou aux « porter à connaissance » que les préfets adressent régulièrement aux collectivités locales (MARTINAIS, 2007).

Instrument de connaissance au service de la décision, l'analyse de risques est aussi un instrument de pouvoir qui profite aux acteurs qui en maîtrisent les conditions de production, c'est-à-dire les industriels, qui l'utilisent pour

toutes les opérations de mise en sécurité de leurs installations, et les services de l'Etat, qui en ont besoin pour mener à bien leurs opérations de contrôle et de régulation (BONNAUD, 2002). Ces deux propriétés de l'analyse de risques (outil de connaissance et ressource de pouvoir) expliquent que son contenu et ses contours ne cessent de faire débat. De fait, cela fait maintenant une quarantaine d'années qu'industriels et représentants de l'Etat s'opposent à son sujet, révélant ainsi des conceptions divergentes (voire antagoniques) 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 d'en suivre les principaux développements jusqu'à nos jours. En retraçant cette histoire, on verra que la controverse est moins de nature scientifique que de nature politique et économique. Car, ce qui est discuté, ce n'est pas la validité et la performance de l'outil, mais la façon dont les connaissances que cet outil contribue à produire, participent à l'ajustement des intérêts protégés, c'est-à-dire à la conciliation des impératifs de sécurité, d'une part, avec les impératifs de 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 moments permettent de rendre compte de ce débat et de la façon dont il a traversé le temps : le premier correspond à l'émergence des analyses de risques (au tournant des années 1980) ; le second voit leur adaptation à certaines

évolutions réglementaires de la fin des années 1980 (la maîtrise de l'urbanisation notamment) ; le troisième coïncide avec l'affaiblissement des fondements déterministes qui lui ont été donnés dans la période précédente ; enfin, le dernier moment est celui du virage probabiliste engagé au début des années 2000 à la faveur de la réforme législative qui a fait suite à la catastrophe de l'usine chimique AZF de Toulouse.

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 (pris en application de la loi de 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement), qui promeut le principe des études 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 (GALLAND, 2007). 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), qui prévoit la réalisation de telles études par 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, qui visent 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 (1), écriture d'une circulaire définissant les objectifs des études de dangers (2), mise en place de groupes de travail *ad hoc* pour réfléchir, en concertation avec les industriels, aux moyens permettant d'asseoir les décisions en matière de prévention (arrêtés d'autorisation, inspections et actions de contrôle) sur de tels diagnostics techniques (3) et, enfin, réalisation d'un vaste programme de régularisation administrative des ICPE en vue de la mise à jour des arrêtés d'autorisation (datant parfois de plusieurs décennies) de l'ensemble du parc industriel et de leur mise en conformité avec le nouveau cadre réglementaire.

C'est dans ce contexte que les dossiers préparés par les industriels présentent les toutes premières analyses de risques. D'un format rudimentaire (ne dépassant jamais 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 courants dont les industriels ont l'expérience (voir l'encadré 1). Dans tous les cas, le diagnostic reste sommaire. Il ne propose aucune mesure des phénomènes étudiés ni de quantification de leurs effets possibles sur l'environnement. Il ne cherche pas non plus à explorer les états limites du fonctionnement des installations. Ne sont exposés et ne contribuent à la définition des mesures compensatoires que les seuls accidents maîtrisables.

Mais, 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 retenus pour les industriels ont en effet tendance à limiter les possibilités d'intervention des inspecteurs chargés de préparer (ou d'actualiser) les arrêtés d'autorisation des établissements concernés. Car, en se 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 susceptibles de survenir dans les installations concernées :

« L'évaluation la 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, l'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, l'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 » (4).*

La solution préconisée ici est celle des audits de sécurité. En fait, l'administration va suivre une autre voie : elle va tenter de profiter du programme de régularisation administrative des ICPE pour contraindre les exploitants à présenter (et à intégrer dans le dimensionnement de leurs dispositifs de sécurité) les potentiels de dangers de leurs

Encadré 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
- de pollution accidentelle de l'eau
- de 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 nécessaire à l'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 bar.
- 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 litres) 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/m³, alors que la zone de malaise est de 400 mg/m³ 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.

installations. L'analyse de risques devient alors l'objet d'ininterminables 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 qu'opposent les industriels 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 permettant de les qualifier, puis de les mesurer.

Une inflexion déterministe dans 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 (5). Bien que sans rapport direct avec l'évaluation des risques, cette réforme a pourtant un impact considérable sur le contenu des études, ainsi que, de façon incidente, sur les termes du débat qui oppose, à l'époque, les industriels aux services de l'Etat. Le problème est le suivant : 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 (voir l'encadré 2). Elle implique 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 et de données chiffrées qui permettent de les représenter spatialement, de les cartographier. La maîtrise de l'urbanisation conduit ainsi à la formalisation d'une deuxième génération d'analyses de risques qui, à l'identification des accidents possibles, associe la mesure de leurs effets sur l'environnement urbain et humain des installations industrielles.

Pour rendre possible la transcription dans l'espace de cette mesure, les analyses de risques adoptent deux principes méthodologiques complémentaires : la systématisation du travail d'identification et de qualification des potentiels de dangers (6) et la déclinaison de ces accidents ultimes en six scénarios-types supposés décrire, à eux seuls, l'ensemble des possibilités d'accidents générées par les ICPE (voir le tableau 1 de la page 56) (7).

Conçus spécialement en vue de 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 susceptible de se produire dans une même unité de fabrication ou de stockage. Par cette approche déterministe, il s'agit de « scénariser le pire » (JOUZEL, 2005) en considérant que, si l'environnement est protégé contre le plus grave des dangers, alors cette protection doit demeurer efficace contre tous les autres, considérés comme moins

Encadré 2 – Définition réglementaire de la maîtrise de l'urbanisation

Instaurée par la loi de 1987, la maîtrise de l'urbanisation offre aux acteurs locaux des possibilités d'action sur le développement urbain dans le voisinage des installations classées soumises au régime de l'autorisation avec servitude. Elle fait notamment obligation aux collectivités locales d'intégrer dans leurs documents d'urbanisme, ainsi que dans leurs projets d'aménagement et de développement, l'existence des risques présentés par ces installations sous la forme de modalités d'intervention sur le foncier et de restrictions du droit à construire (distances d'isolement dans lesquelles l'urbanisation est interdite ou fortement contrainte). En pratique, la définition des zones de maîtrise de l'urbanisation résulte d'une procédure en trois étapes, selon un cadre réglementaire fixé par le ministère de l'Environnement (circulaire de 1986, renouvelée en 1992 puis en 2003). La première étape consiste en l'élaboration d'un porter à connaissance (PAC) par les services de l'Etat. Ce document précise la nature des risques à prendre en compte, l'étendue des zones dangereuses correspondantes, les interdictions et restrictions d'aménagement qui nécessitent d'être transcrites dans les documents d'urbanisme à partir de données fournies par les services déconcentrés : la DRIRE (DREAL, aujourd'hui), pour les éléments relatifs aux dangers, et la DDE (DDT depuis 2010), pour les éléments relatifs aux enjeux fonciers. La deuxième étape, dévolue à la concertation avec les acteurs concernés (municipalités et industriels), doit alors permettre de concilier les impératifs de sécurité avec les impératifs de développement urbain et de développement industriel. Cette concertation peut déboucher, en cas de besoin, sur une réduction significative des périmètres figurant dans le PAC. En dernier lieu, il s'agit de transposer ces mesures dans le plan d'occupation des sols des communes concernées, avec la possibilité, pour l'Etat, de mettre en œuvre une procédure de projet d'intérêt général (PIG), en cas de réticence ou de refus des élus locaux de se soumettre aux obligations définies par la loi.

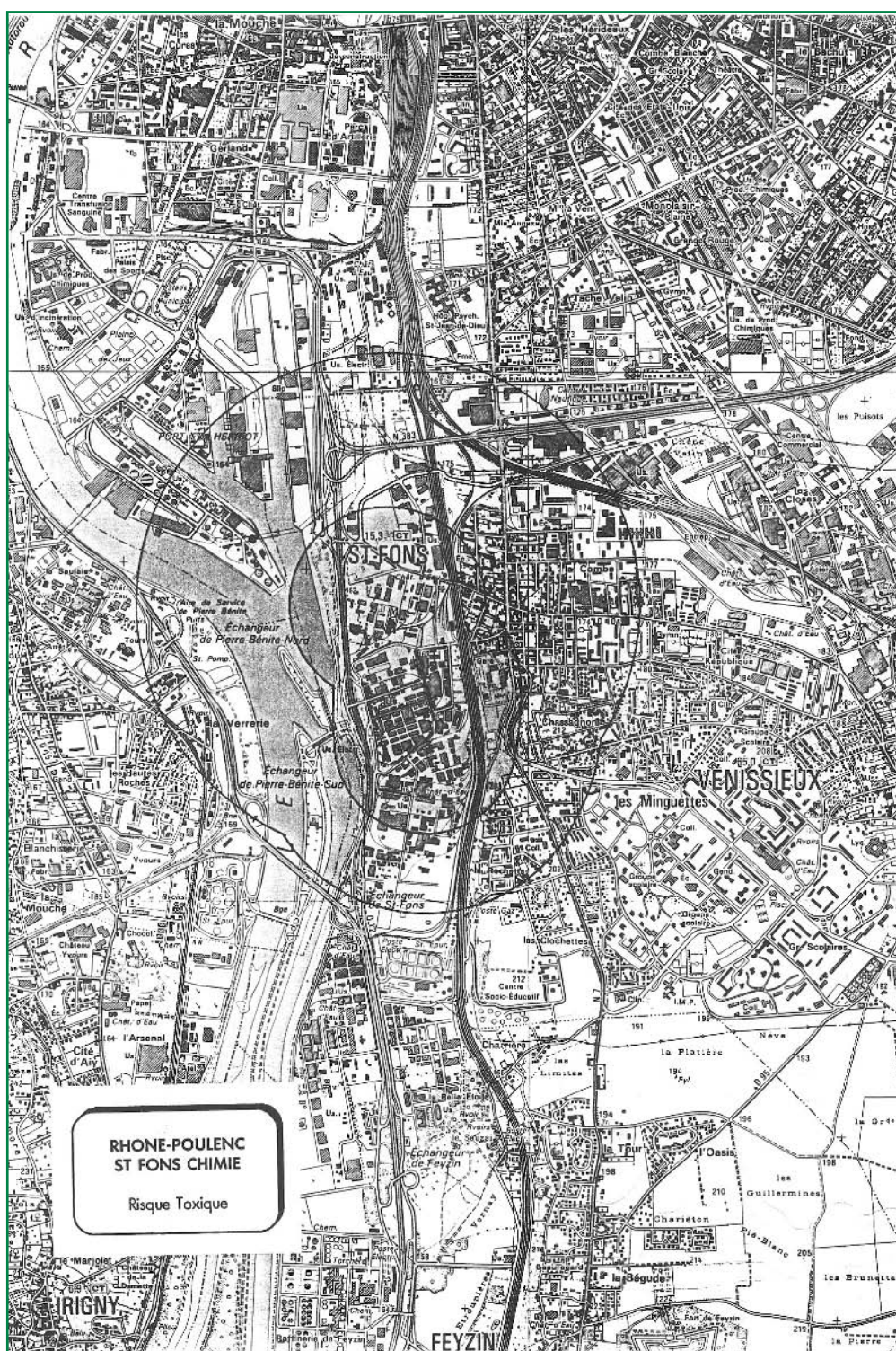


Figure 1 : Exemple de zones définies pour la maîtrise de l'urbanisation à la fin des années 1980. (source : DRIRE Rhône-Alpes)

graves, mais sans doute 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, notamment sous la forme de « porter à connaissance » (voir la figure 1).

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. Cette approche permet notamment 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 (à l'époque) les services d'inspection pour mener à bien le programme de maîtrise de l'urbanisation (notamment en matière de personnel) : 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'Etat 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 encore mal maîtrisée, sur le plan théorique, de ces phénomènes (voir le tableau 1).

Mais, 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 reprochent notamment à ces dernières d'être à la fois peu performantes sur le plan technique et pénalisantes 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, et de très 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 qui réduisent d'autant la rentabilité des sites industriels concernés. Ainsi ce responsable de l'industrie de l'armement qui 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 pénali-

| Types d'installations | Scénarios de référence | Effets étudiés |
|---|--|--|
| Installations de gaz combustibles liquéfiés | Scénario A : 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 (effets de surpression), à une mortalité de 1 % par brûlures et à des brûlures significatives (effets thermiques). |
| | Scénario 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). A 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 et 4 m/s). Les zones étudiées seront celles qui correspondent à des surpressions de 140 et 50 mbar (effets de surpression). |
| Stockages contenant des gaz toxiques, liquéfiés ou non | Scénario C : perte de confinement totale et instantanée, avec les conditions météorologiques les plus défavorables. | Les zones d' effets toxiques étudiées (premiers décès et premières atteintes irréversibles) sont en forme de pétales orientés dans la direction du vent (étude avec des vitesses de 1 m/s, 2 m/s et 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 | Scénario D : 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 d' effets toxiques étudiées (premiers décès et premières atteintes irréversibles) sont en forme de pétales orientés dans la direction du vent (étude avec des vitesses de 1 m/s, 2 m/s et 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 | Scénario E : 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 « <i>boil over</i> ». | Les zones étudiées seront celles qui correspondent à la boule de feu, à des surpressions de 140 et 50 mbar (effets de surpression), à une mortalité de 1 % par brûlures et à des brûlures significatives (effets thermiques) 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 | Scénario F : 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 (effets de surpression), à une mortalité de 1% par brûlures et à des brûlures significatives (effets thermiques) et à la projection de missiles. La zone retenue sera la zone enveloppe des zones mentionnées ci-dessus. |

Tableau 1 : Les « scénarios de référence » définis par le guide de maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risque d'octobre 1990.

santes, 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 des industriels trouve aussi un écho important au niveau local parmi les exploitants, qui voient dans les analyses déterministes une possible remise en cause de leur action (bien réelle) en matière de sécurité. En effet, la plupart d'entre eux n'acceptent pas qu'en dépit des efforts qu'ils ont consentis, depuis quelques années, pour contenir les dangers dans les limites des établissements (8), il soit désormais possible de rendre publiques 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 que la mise en œuvre de la maîtrise de l'urbanisation suscite localement, ainsi que les difficultés rencontrées par les services de l'Etat dans l'obtention d'analyses de risques qui soient conformes aux objectifs réglementaires (MARTINAIS, 2001).

Le renforcement de la critique du déterminisme

La troisième phase du débat sur les analyses de risques correspond aux années 1990. Elle coïncide avec la réalisation 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 « à la française ». Sur la période, plusieurs évolutions contribuent à ce renversement du rapport de force, qui, finalement, profite à la critique des principes méthodologiques promus par l'administration à la fin des années 1980. Le premier facteur d'évolution qui concourt 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 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 qui concerne, cette fois-ci, les relations des industriels avec les autorités réglementaires. Car le développement des outils d'évaluation à caractère probabiliste, à côté des outils d'analyse de type déterministe, s'accompagne d'une intense activité de lobbying des industriels en faveur des premiers qui, bien évidemment, se fait au détriment des seconds. A 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 pra-

tiques de plus en plus répandues dans la profession. Ils font notamment valoir le fait que la situation particulière de la France au sein de la Communauté européenne est de moins en moins tenable et que les échanges d'expériences internationaux qui résulteraient de la standardisation des modes d'expertise pourraient améliorer les conditions de sécurité des installations industrielles. Cet argument est notamment celui des grands groupes ayant des implantations un peu partout en Europe, pour lesquels l'unification des réglementations nationales en matière d'études de dangers permettrait de standardiser les méthodes d'analyse et, incidemment, de réaliser des économies significatives sur les budgets correspondants. Ce qu'exprime 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 et 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 ayant concouru au renforcement de la critique du déterminisme dans les années 1990, il faut également mentionner les effets normatifs des réglementations et groupes de travail de la Commission européenne, qui ont poussé à une harmonisation, sinon des législations nationales, du moins des pratiques en matière d'analyses de risques et qui ont favorisé la diffusion d'une culture probabiliste de plus en plus prégnante au plan international. Concrètement, cela s'est 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. C'est ce qu'explique un représentant d'un 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 scénarios d'accidents 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 ».

A la fin des années 1990, la pression qui s'exerce sur l'administration est telle que cette dernière n'a finalement

plus d'autre choix que d'envisager un changement doctrinal en matière d'analyse des risques. Au niveau ministériel, l'assouplissement des positions est aussi favorisé par le bilan, mitigé, du programme de maîtrise de l'urbanisation, que beaucoup imputent à son approche déterministe et aux difficultés qu'il crée en contraignant les services de l'Etat à négocier sur la sécurité en référence à des situations accidentelles aussi extrêmes qu'improbables (MATHIEU, LÉVY, 2002). Au moment où se produit la catastrophe d'AZF, toutes les conditions sont donc réunies pour que s'opère le tournant probabiliste que les industriels appellent de leurs vœux depuis plusieurs années.

Le virage probabiliste des analyses de risques

Un des effets remarquables de la catastrophe toulousaine de 2001 est d'avoir donné une nouvelle impulsion au débat sur l'apport des analyses probabilistes dans le domaine de la prévention des risques industriels. Les suites immédiates qui sont données à l'événement (enquêtes, rapports d'inspection, consultations diverses, etc.) offrent une tribune aux défenseurs de ces approches, qui profitent de l'occasion pour exposer publiquement les termes de la controverse et pour faire reconnaître bon nombre de leurs arguments. Ainsi, la synthèse de la grande consultation nationale engagée par le Gouvernement à l'automne 2001 présente la probabilité comme la condition d'un accroissement de la sécurité industrielle (ESSIG, 2002). De son côté, la commission d'enquête parlementaire constituée après la catastrophe insiste sur les avantages de ce type d'approche dans le domaine du nucléaire (LOOS, LE DÉAUT, 2002). Pensée de façon unanime comme un moyen d'aller vers des dispositifs préventifs plus efficaces et mieux adaptés aux réalités industrielles, l'intégration réglementaire de la probabilité devient finalement inévitable, même pour l'inspection des installations classées, qui s'est pourtant longtemps montrée rétive à cette évolution.

Après de multiples atermoiements, le virage probabiliste est finalement engagé par voie législative (BONNAUD, MARTINAIS, 2008) : dans son article 4 consacré aux études de dangers (Titre 1^{er}, chapitre II), la loi du 30 juillet 2003 (9) 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 (voir l'encadré 3). Les règles d'élaboration et d'utilisation des analyses de risques sont alors entièrement révisées (MARTINAIS, 2010). 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 susceptibles d'être déclenchés en cas d'accident). Pour le reste, le format des analyses de risques est complètement redéfini : le principe des scénarios de référence 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

Encadré 3 – 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. »

(voir la figure 2). Ce mode de figuration permet en effet de prendre en compte 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 comme un dispositif de visualisation des dispositifs de sécurité existants (les « barrières ») et comme un espace de calcul permettant une représentation chiffrée de chaque possibilité accidentelle (voir l'encadré 4). Une fois mesurés, les phénomènes dangereux sont ensuite placés dans une grille de criticité (voir la figure 3) qui permet de les hiérarchiser, puis de décider, selon leur position dans la grille, les 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 leur sujet. Au contraire, on pourrait presque dire que les débats entre industriels et services de l'Etat n'ont jamais été aussi intenses que depuis le passage au probabilisme. Le renouvellement des principes de l'analyse de risques est loin d'avoir clos la controverse ; il a juste conduit à renouveler les points de discussion et les motifs de désaccord (MARTINAIS, CHANTELAUVE, 2009). 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 : maîtriser les formes de l'analyse des risques, c'est aussi détenir le pouvoir de fixer le niveau d'exigence en matière de réduction des risques et donc, celui 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 potentielle-

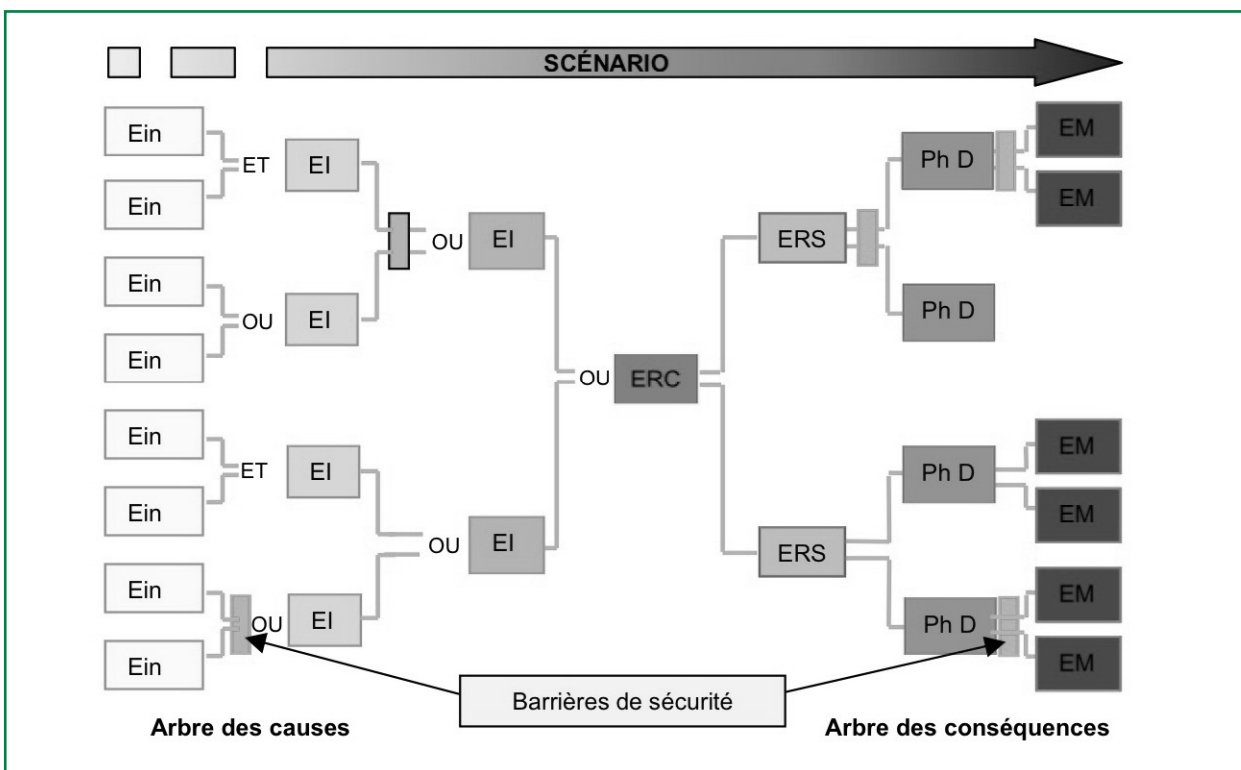


Figure 2 : Arbres de défaillances et d'événements (source : guide PPRT, 2007).

ment 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), et 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).

Encadré 4 – Le système de mesure PIGC défini par l'arrêté du 29 septembre 2005

La *probabilité* d'un phénomène accidentel dépend de la façon dont il est scénarisé. Cette valeur est obtenue par intégration des fréquences d'occurrence de tous les événements intermédiaires qui se succèdent sur le chemin considéré et des niveaux de fiabilité des dispositifs de sécurité (on parle alors de « barrières ») susceptibles d'empêcher la réalisation complète de l'événement ou de contenir ses effets dévastateurs.

L'*intensité* d'un phénomène accidentel est représentative des effets produits sur le voisinage de l'installation exprimés en termes de « dangers significatifs », de « dangers graves » et de « dangers très graves » pour la vie humaine. Ces atteintes sont définies à partir de trois seuils qui ont l'avantage d'être bien documentés par les études scientifiques actuellement disponibles sur le sujet : le seuil des effets irréversibles, le seuil des premiers effets létaux et le seuil des effets létaux significatifs.

La *gravité* est fonction de l'intensité du phénomène et de la quantité des personnes potentiellement exposées à ses effets. Elle est obtenue par report sur une carte des zones d'effets de l'accident (irréversibles, létaux et létaux significatifs), puis comptabilisation du nombre d'individus présents dans chaque zone. La réglementation définit ainsi cinq niveaux décroissants de gravité, selon l'intensité de l'effet et la quantité d'individus concernés : désastreux, catastrophique, important, sérieux et modéré.

La *cinétique* définit la vitesse de réalisation du phénomène accidentel. Deux cas sont possibles : 1) la cinétique est définie comme lente, lorsque la réalisation complète de l'événement laisse le temps d'évacuer la totalité des personnes exposées ; 2) elle est rapide, dans le cas contraire.

| | | | | | | | |
|-------------|------------------|---|----------------|---------------|--------|----------|----------------|
| 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 |
| | | | Mineure | Significative | Sévère | Critique | Catastrophique |
| | | | Gravité | | | | |

| |
|-----------------------|
| Risques acceptables |
| Risques à surveiller |
| Risques inacceptables |

Figure 3 : Exemple de grille de criticité utilisée dans les analyses de risques probabilistes.

Conclusion

On le voit bien avec les développements les plus récents des débats sur l'analyse de risques, l'objet même de la controverse n'est pas de nature technique ou 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 portent davantage sur 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 qui pèsent 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.

Notes

* ENTPE-RIVES, UMR CNRS EVS, Université de Lyon.

(1) Cette réflexion conduira à la création du Bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (Barpi) en 1992.

(2) Elle sera publiée le 28 décembre 1983.

(3) 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.

(4) Rapport du groupe de travail « Risques technologiques » de l'opération « Isère département pilote », octobre 1986, p. 9.

(5) Relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

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

(7) Communément appelés scénarios de référence ou scénarios 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'expérience issu des 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 scénarios de référence.

(8) C'était l'un des objectifs prioritaires du programme de régularisation des ICPE engagé au milieu des années 1980.

(9) Relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Bibliographie

- BONNAUD (Laure) & MARTINAIS (Emmanuel), *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*, Paris, La Documentation Française, 2008.
- BONNAUD (Laure), *Experts et contrôleurs d'État : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, Thèse de sociologie, ENS Cachan, 2002.
- DEHARBE (David), « L'étude de dangers : nouvelle pierre angulaire de la prévention des risques technologiques », *Bulletin du droit de l'environnement industriel*, n°4, p. 19-27, 2004.
- 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.
- ESSIG (Philippe), *Débat national sur les risques industriels, octobre - décembre 2001*, Rapport à Monsieur le Premier ministre, janvier 2002.
- GALLAND (Jean-Pierre), « Evaluer les risques et mieux prévenir les crises modernes », *Regards sur l'actualité*, n°328, pp. 5-12, 2007.
- JOUZEL (Jean-Noël), « La politique du pire. Un cas de controverse autour d'une usine à risques », in JOUZEL (J.-N.), LANDE (I. D.) & LASCOUMES (P.), *Décider en incertitude. Les cas d'une technologie à risques et de l'épidémie d'hépatite C*, Paris, L'Harmattan, p. 27-133, 2005.
- LOOS (François) & LE DEAUT (Jean-Yves), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur* (Rapport n°3559), Paris, Assemblée nationale, 2002.
- MARTINAIS (Emmanuel), « L'écriture des règlements par les fonctionnaires du ministère de l'Ecologie. La fabrique administrative du PPRT », *Politix*, n°90, p. 193-223, 2010.
- MARTINAIS (Emmanuel) & CHANTELAUVE (Guillaume), « Identification et analyse des risques en entreprise : de l'approche déterministe à l'approche probabiliste », in BRILHAC (J.-F.) & FAVRO (K.) (dir.), *Planifier le risque industriel*, Paris, Victoires Editions, pp. 30-42, 2009.
- MARTINAIS (Emmanuel), « La cartographie au service de l'action publique. L'exemple de la gestion des risques industriels », *EspacesTemps.net*, Textuel, 13 novembre 2007 (en ligne sur le site de la revue : <http://espacestemp.net/document3643.html>).
- 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^e - fin XX^e siècle)*, Thèse de géographie, Université Jean Monnet, Saint-Étienne, 2001.
- MATHIEU (Bernard) & LEVY (Francis), *Risque industriel et maîtrise de l'urbanisation*, Rapport au ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2002.

France/Grande-Bretagne : une comparaison entre deux régimes de régulation des risques industriels

Contrairement à la France, il n'y a jamais eu en Grande-Bretagne l'équivalent exact de nos inspecteurs des installations classées et de nos préfets. Les questions d'hygiène y étaient gérées par les collectivités territoriales ; l'investissement de l'Etat central portait plutôt, au XIX^e siècle, sur le respect de la durée et de la sécurité du travail.

Un véritable tournant est pris avec la réforme Robens, intervenue en 1972. Outre la remise en cause du lien systématique qui prévalait jusqu'alors entre sécurité du travail et sécurité des publics, elle prononce le regroupement de tous les corps d'inspection au sein d'une agence, la *Health and Safety Executive* (HSE).

L'agence regroupe ainsi un éventail très large de missions, qui, en France, relèveraient de plusieurs institutions. Une autre caractéristique est le fait que l'agence dispose d'un mode de financement très particulier, avec la rémunération par les industriels des activités de contrôle et de conseil qu'elle exerce.

Par Jean-Pierre GALLAND*

Pour l'essentiel, cette communication est issue d'une recherche effectuée en 2005 et 2006 par deux collègues du Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS) du CNRS et moi-même, dans le cadre d'un appel d'offres émanant du ministère des Affaires sociales et de la Santé (1).

Quelques mots, en préambule, pour expliquer l'emploi dans le titre, de l'expression « régimes de régulation » pour comparer la prise en compte des risques industriels en France et en Grande-Bretagne. Cette expression vient d'un ouvrage écrit par trois chercheurs britanniques (2) qui se sont intéressés à plusieurs risques, très divers (voir le tableau 1), et qui ont tenté d'élaborer un certain nombre de critères de différenciation en comparant les manières dont ces risques étaient respectivement pris en compte et traités en Grande-Bretagne. Par exemple, certains risques sont fortement couverts par les assureurs, d'autres ne le sont que très peu ; certains risques ou dangers donnent régulièrement lieu à des procès judiciaires, et d'autres non ; une différence majeure entre le risque numéro 1 et le risque numéro 3 réside dans le fait que pour prévenir les morsures des chiens dangereux, on impose plutôt le port de muselières pour les chiens, mais on ne demande pas aux passants de mettre une armure, alors que, quand il s'agit de prévenir la plupart des risques professionnels, comme par exemple les risques n°3 ou 5, 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 qu'il est intéressant de mobiliser dans le cadre d'une démarche comparative.

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

- (1) Attaques par des chiens dangereux à l'extérieur des habitations.
- (2) Cancers du poumon causés par des émissions de radon venant du sol ou de matériaux de construction ou (3) consécutifs à des expositions dans le milieu de travail.
- (4) Cancers liés à des émissions de benzène issues 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.

D'après Hood C., Rothstein H., Baldwin R.,
The government of Risk. Understanding Risk Regulation
Regimes
Oxford University Press, 2001.

Tableau 1 : Neuf risques comparés.

En pratique, nous nous intéresserons essentiellement, dans cet article, au cas britannique (3), mais toujours en regard de ce que l'on sait du cas français. Nous reviendrons rapidement, dans un premier temps, sur l'histoire de la formation du système britannique, puis nous insisterons sur la réforme dite Robens (1972-1974), qui débouche, au final, sur l'organisation actuelle de la régulation des risques industriels outre-manche, avec, en particulier, la naissance du *Health and Safety Executive*. Enfin, nous terminerons en mentionnant une particularité britannique récente, somme toute étonnante pour des Français...

Un peu d'histoire...

Au XIX^e siècle, il n'y a pas, en Grande-Bretagne, l'équivalent de nos inspections des installations classées. Sans doute parce qu'il n'y a jamais eu de préfet en Grande-Bretagne, alors qu'en France ces deux fonctions sont liées. D'ailleurs, les questions d'urbanisme – si l'on peut se permettre cet anachronisme – et même les questions d'hygiène sont prises en charge, à l'époque, par les collectivités territoriales, de manières d'ailleurs parfois très différentes en fonction des unes et des 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 que l'on appelle aujourd'hui *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 (pour schématiser), on a affaire, en Grande-Bretagne, à une gestion de ces questions qui est non pas nationale, mais locale, et cela, tout au long du XIX^e siècle et durant une bonne partie du XX^e.

En revanche, les Britanniques ont innové sur un autre plan ; ils ont créé (de fait, très tôt – en 1833), au niveau central, un autre corps d'Inspection chargé de faire respecter la durée et la sécurité du travail, avec les premiers *Factory Inspectors*. On pourrait traduire ce terme par « inspecteurs des fabriques », puisque leur domaine d'intervention recouvrait plutôt les moulins, les industries textiles, les brasseries, etc. Ce sont les précurseurs de nos inspecteurs du Travail, qui ne vont émerger en France que très progressivement au XIX^e siècle et ne seront définitivement rattachés à l'État qu'en 1892 (4).

Ce qui caractérise peut-être l'évolution britannique du XIX^e siècle et d'une bonne partie du siècle suivant, c'est sans doute le fait qu'en Grande-Bretagne ont été créés des corps d'inspection à l'adoption de chaque nouvel « Act » destiné à s'attaquer à un problème émergent ; cela signifie que chaque nouvelle législation particulière engendre un petit corps d'inspection adapté : ainsi, 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 celui-ci en *Alkali and Clean Air Inspectorate*. On va créer, plus tard, un petit corps pour s'occuper des explosifs... Un dernier corps d'inspection

spécialisé est créé, dans les années 1950, avec les débuts de l'industrie nucléaire.

Chaque législation adoptée dans un domaine particulier donne donc 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 vivant dans l'environnement des installations industrielles, mais cela, avec une idée que l'on trouve affirmée avec force, selon laquelle, si la sécurité des travailleurs est assurée, alors celle des populations avoisinantes l'est aussi. Cette formule résume la philosophie britannique des XIX^e et XX^e siècles, et cela jusqu'aux années 1960, époque où la question des risques majeurs commence à monter en puissance.

La réforme Robens

Le tournant majeur réside dans ce que les Britanniques nomment la réforme Robens, qui intervient en 1972. Cette réforme se base sur le rapport d'un comité qui est parti du constat que le Royaume-Uni traversait alors une phase inquiétante d'augmentation du nombre des accidents du travail. Par ailleurs, le rapport Robens dénonce le fait que les services d'inspection sont trop nombreux et trop spécialisés, cela donnant lieu tantôt à des oublis dans les secteurs pris en charge, tantôt à des chevauchements de compétences jugés tout aussi néfastes.

Le rapport Robens considère également que les services d'inspection sont trop tatillonnés. Ils sont effectivement chargés de mettre en œuvre, dans les années 1950-60, des réglementations très détaillées et prescriptives en matière de sécurité du travail (il en va d'ailleurs de même en France, à la même époque). Cela contribue, selon le rapport, à déresponsabiliser les industriels vis-à-vis de la sécurité de leurs employés.

Le troisième point important du rapport réside dans la remise en cause de la philosophie traditionnelle, selon laquelle, si la sécurité des travailleurs est assurée, alors celle du public avoisinant l'est aussi. C'est la catastrophe d'Aberfan, survenue au Pays-de-Galles en 1966 (5), qui a contribué à remettre en cause ce présupposé d'un lien systématique entre sécurité du travail et sécurité des publics.

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

- ✓ tout d'abord, cette loi réaffirme la responsabilité première des industriels en matière de risques liés aux activités productives, qu'il s'agisse de risques pour les travailleurs ou de risques pour le public ;
- ✓ un deuxième point réside dans la création d'institutions nouvelles pour gérer ces questions. Ainsi, cette loi crée une *Health and Safety Commission*, une commission de neuf personnes qui regroupe des représentants des collectivités locales, des industriels et des syndicats, et qui est (en principe) missionnée pour gérer les questions de sécurité et de santé liées aux activités productives en Grande-Bretagne, cela en s'appuyant sur une agence

également nouvelle, 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).

- ✓ le troisième point concerne la décision de regrouper au sein de l'agence tous les corps d'inspection jusqu'alors dispersés : 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.

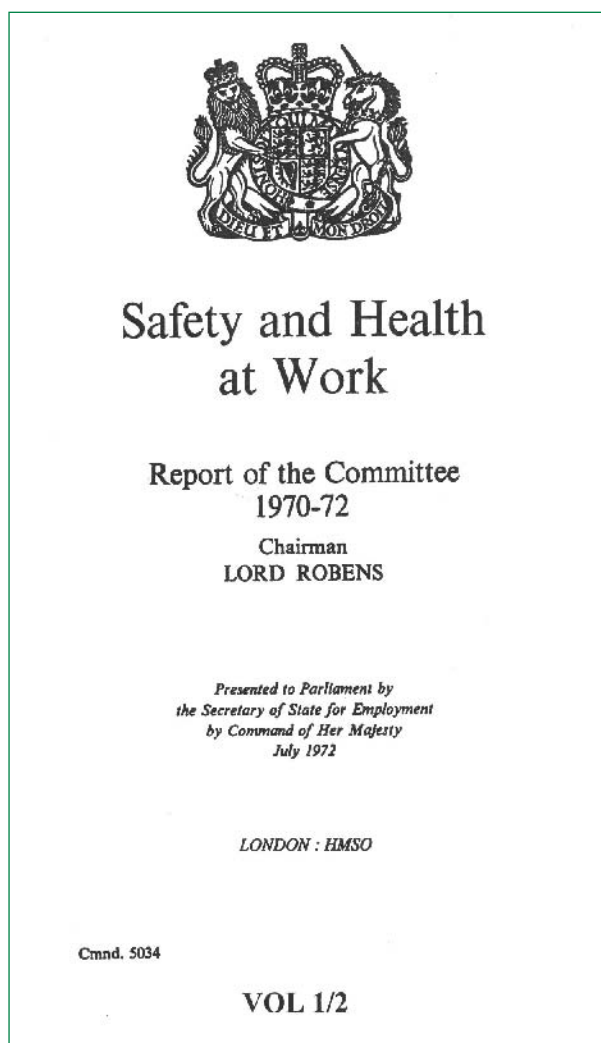
Conformément aux recommandations du rapport Robens, l'agence devra travailler davantage par objectif (*Goal Setting Approach*) et éviter autant que faire se peut des approches prescriptives.

Quant aux nouveaux inspecteurs (cela figure également dans la loi), on leur demande de garder le rôle coercitif qui avait jusque-là été le leur vis-à-vis des industriels, mais il leur est également demandé de conseiller les industriels dans leur mise en conformité avec la réglementation et de diffuser des bonnes pratiques, éventuellement en diffusant des guides *ad hoc*.

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

Ajoutons un commentaire, à propos de cette notion difficile à traduire en français, 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 (d'une manière assez éloignée de la pratique française) 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, que ceux-ci concernent les travailleurs ou les riverains des installations et, de l'autre, ils mettent ensemble les risques générés par la nature (comme les inondations, par exemple) et ceux qui touchent plus particulièrement les non-humains (pollution des sols ou de l'eau, atteintes à la faune...). L'*Environmental Agency (EA)*, qui a été créée en 1995 au Royaume-Uni, et qui dispose, elle 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 des tâches s'effectue plutôt, outre-Manche, entre risques générés par les activités industrielles et concernant les humains (pris en charge par le *HSE*) et risques naturels (mais aussi industriels) concernant les non-humains, qu'il s'agisse de la nature ou des animaux (tous ceux-ci étant pris en charge par l'*EA*).

La réforme Robens a abouti à ce que l'essentiel des forces publiques consacrées au risques industriels soit rassemblé dans une agence dont le personnel est assez considérable (près de 4 000 personnes, pour l'ensemble du *HSE*), mais dont les diverses fonctions sont nombreuses. Si l'on réfère ces fonctions à celles de leurs alter-egos français, on obtient approximativement, si l'on veut 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 (avec la réserve que les inspecteurs du travail français ne font pas que de la prévention des risques ; ils sont en effet chargés de bien d'autres choses (par ailleurs, les préventeurs de la Sécurité sociale française pourraient eux aussi trouver leur place au sein du *HSE*) ;
- ✓ des services de statistiques d'accidents équivalents à ce que produisent, d'un côté, le BARPI (6) 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 et à l'INRS) ;
- ✓ a tout cela s'ajoutent 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 bonnes pratiques (que l'on trouve, en France, plus particulièrement dans les administrations centrales des ministères concernés).

Donc, pour résumer : une agence très importante par sa taille, mais dont les missions relèveraient, en France, de toute une série d'institutions (7).

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 que l'on appelle la *Field Operation Directorate*. Ces inspecteurs interviennent sur de multiples installations qui ne sont pas *a priori* excessivement dangereuses ;
- ✓ des inspecteurs spécialisés par secteur industriel, c'est-à-dire que certains travaillent dans la chimie lourde, d'autres, dans le secteur pétrolier, et d'autres encore dans le nucléaire ou les biotechnologies, par exemple. Ces inspecteurs peuvent changer de domaine au cours de leur carrière. Leur activité est davantage liée à des entreprises (qui peuvent disposer de plusieurs sites dispersés sur l'ensemble du territoire britannique) qu'à des secteurs géographiques ;
- ✓ des inspecteurs spécialistes en informatique, en fiabilité industrielle, en ergonomie ou dans d'autres disciplines, qui viennent, si besoin est, en renfort des précédents dans le cadre de missions d'inspection (ce qui fait que, 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 (8)

Lors de la transposition de la directive « Seveso 2 » dans le droit britannique par une loi appelée *The Control of Major Accidents Hazards Regulations* (COMAH, 1999), le législateur a introduit la possibilité pour le HSE de se faire rémunérer par les industriels au titre des contrôles légalement effectués par lui.

C'est ce que les Britanniques appellent *Charging for COMAH Activities* : l'agence est rétribuée pour ses activités (de contrôle ou d'examen des études de dangers, par exemple). Cette procédure est parfaitement officielle et transparente, à tel point que, sur le site Web du HSE figure un guide régulièrement actualisé qui donne les tarifs de l'agence pour les contrôles effectués chez les industriels (9).

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

- ✓ La première raison tient au fait que le *New Public Management*, c'est-à-dire le fait de déléguer toute une série d'activités publiques à des agences, au premier rang desquelles 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 cela sera peut-être de plus en plus le cas en raison de la crise actuelle des finances publiques britanniques), le Gouvernement demande à ces agences de s'autoréguler en vue d'une meilleure efficacité et de réduire toujours plus leur financement par la sphère publique. Dans ces conditions, le fait que le contrôleur se fasse rétribuer par les contrôlés est une des manières permettant de ne pas trop dépenser d'argent public. C'est d'ailleurs là une tendance générale outre-Manche, qui ne concerne pas seule-

ment le HSE. Dans un rapport officiel récent réalisé à la demande du ministère du Budget, qui entend réduire les charges publiques liées au fonctionnement des services d'inspection, de manière générale (10), cette idée est mobilisée en ce qui concerne d'autres secteurs d'activités.

- ✓ Une deuxième idée également développée dans ce même rapport est celle de demander aux agences en charge, d'une manière ou d'une autre, de la sécurité des Britanniques, de hiérarchiser les risques soumis à leur contrôle (on parle alors de *risk based approach*) et, finalement, de s'intéresser en priorité aux risques les plus importants (que sont, dans ce cas, les risques industriels majeurs), ce qui revient à faire passer au second plan les autres risques (en particulier les risques professionnels).
- ✓ Une troisième raison, plus prosaïque, est selon les dirigeants du HSE, le fait qu'il faut mesurer à quel point les analyses de risques et 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 d'ailleurs leurs homologues étrangers) 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 qui vendent leurs services dans ces domaines n'étaient pas compétents, et que les études de dangers qui étaient rendues au HSE étaient de très mauvaise qualité. De ce fait, les inspecteurs du HSE passaient beaucoup de temps, dans les années 1990, à reprendre ces études et à mettre, ce faisant, les industriels en conformité avec les réglementations existantes. C'est ainsi qu'il est devenu naturel, aux yeux des dirigeants du HSE, que toute cette activité de contrôle et de rectification des études de dangers effectuées par les inspecteurs soit financée par les industriels.

Cette innovation a été évaluée par le Cabinet d'audit Deloitte et Touche, en 2002 (11), 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 déroulée tant du point de vue des contrôleurs que de celui des contrôlés. On constate même que les industriels considéraient, comme les inspecteurs, qu'elle a amené des gains de temps pour tout le monde, et peut-être aussi davantage de professionnalisme.

Quelques aspects moins positifs sont toutefois abordés de manière allusive dans le rapport de Deloitte et Touche. D'abord, on note tout de même un certain nombre de contentieux initiés *a posteriori* par les industriels. Certains d'entre eux se sont, en effet, vu infliger des factures, pour leur propre contrôle, qu'ils ont estimées abusives (d'où des contentieux contre le HSE).

L'innovation a introduit également un certain flou quant à la fonction « conseil » des inspecteurs vis-à-vis des indus-

triels. 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 non, 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 tout de 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'activité, assurent ainsi des revenus réguliers à l'agence (12). Progressivement, dans ces conditions, le fait de faire rentrer ou non de l'argent au HSE est devenu un des critères d'appréciation des inspecteurs et cela 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 que, dans leur fonction de conseil aux collectivités locales, les inspecteurs du HSE jouant également un rôle (gratuit) d'experts en matière de préconisations d'urbanisme et d'organisation de plans de secours à destination des collectivités locales (13).

Cela étant 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 lors. Au terme de son rapport, le Cabinet d'audit Deloitte et Touche avait 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 par cette question, que le montant des charges demandées aux industriels pour la mise en conformité avec les réglementations soit forfaitisé par grand secteur. 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, en particulier ceux qui rendent de « mauvaises » études de dangers. Il n'est pas question, aux yeux des Britanniques, d'instaurer des montants forfaitaires par secteur, car cela amènerait à traiter de la même façon les « bons » et les « mauvais » ; il faut, au contraire, faire payer davantage les « mauvais », cela, sans doute, dans l'espoir qu'ils deviennent « bons » (ou qu'ils disparaissent...).

En conclusion, on peut mettre en exergue deux régimes de régulation des risques industriels sensiblement différents entre la Grande-Bretagne et la France, cela, malgré l'action de l'Europe, qui incite pourtant à une uniformisation des pratiques des uns et des autres.

Pour schématiser les différences entre les deux régimes, on retiendra surtout deux points :

✓ premier point, le fait de prendre en compte (ou non) les risques professionnels en même temps que les risques sus-

ceptibles de concerner le public environnant, continue de constituer une différence majeure entre les deux pays ;

✓ deuxième point : en termes d'évolutions relativement récentes, il semble que la tendance, côté britannique, depuis la loi de 1974 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 : de ce côté-ci de la Manche, le risque industriel est plutôt en train de devenir une question publique.

Notes

* Chercheur au Laboratoire Technique, Territoires et Sociétés (LATS) du CNRS et de l'Ecole des Ponts Paris Tech, Université Paris-Est.

(1) Galland (J.-P.), Campagnac (E.) & Montel (N.), *Prise en compte des risques professionnels et des risques technologiques. Comparaison France/Grande-Bretagne*, Rapport LATS/MiRe-DREES-Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, 2006.

(2) Hood (C.), Rothstein (H.) & Baldwin (R.), *The Government of Risk; Understanding Risk Regulation Regimes*, 2001, Oxford University Press.

(3) 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-septembre 2008, pp. 301-321.

(4) Viet (V.), *Les voltigeurs de la République ; l'inspection du travail en France jusqu'en 1914, 1994*, CNRS Editions.

(5) 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.

(6) Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industriels (BARPI).

(7) Dans le langage de Hood *et al* (voir la 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.

(8) 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.

(9) *Charging for COMAH activities; A guide (6th edition, 2010)*, site Web du Health and Safety Executive (HSE), www.hse.gov.uk

(10) Hampton (P.), *Reducing administrative burdens : effective inspection and enforcement*, Rapport pour HM Treasury, HMSO, Londres, 2004.

(11) Cabinet Deloitte et Touche, *Evaluation of the impact of charging on COMAH*, 2002, www.hse.gov.uk

(12) De 60 à 70 jours par an d'inspection tarifée étant considéré comme la norme, par inspecteur concerné.

(13) 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.

Présentation, en quelques mots, des installations classées

Si aujourd'hui l'article L. 511-1 du Code de l'environnement constitue le texte de base de la réglementation des installations classées, celle-ci tire son origine d'un texte fort ancien, le décret impérial du 15 octobre 1815 sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Ce texte a fixé les concepts encore usités aujourd'hui, notamment : une nomenclature recensant les activités présentant des risques potentiels (et donc soumis à un contrôle), une classification des établissements industriels en fonction de leur niveau de dangerosité ou de nuisance, ou encore un système d'autorisation préalable.

Le soin de veiller à la bonne mise en œuvre de cette législation est confié à l'Inspection des installations classées, qui exerce cette mission de police administrative auprès non seulement des établissements industriels mais également des établissements agricoles.

Par la DGPR

Un peu d'histoire

La réglementation des installations classées constitue une police administrative des établissements industriels et agricoles présentant des risques pour leur environnement. La définition des « intérêts protégés », dans son acception large, est donnée précisément par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement (voir l'encadré 1).

La nécessité de réglementer de telles activités est fort ancienne, mais le texte fondateur est celui dont le bicentenaire a été célébré en 2010, le décret impérial du 15 octobre 1810 sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes (voir ce texte en Annexe).

Même si, à l'époque, la notion de « protection de l'environnement » n'existait évidemment pas et qu'il était alors uniquement question de protéger les riverains en particulier au moyen de règles d'éloignement, ce texte établissait déjà la base de nombreux concepts que nous continuons à utiliser de nos jours :

- ✓ la nomenclature, c'est-à-dire l'établissement au niveau national d'une liste positive des activités présentant des risques potentiels, et dès lors soumises à un contrôle ;
- ✓ le classement en plusieurs catégories (les classes) des établissements industriels en fonction de l'importance de leur danger et de leurs nuisances (qui entraînaient alors leur éloignement, plus ou moins strict, des habitations) ;
- ✓ un mécanisme d'autorisation préalable par le préfet, après une enquête de voisinage ;
- ✓ une protection, après la prise de cette décision, des droits de l'exploitant, notamment vis-à-vis de tiers venus s'implanter à proximité de l'installation postérieurement à la délivrance de l'autorisation ;

- ✓ l'autorisation est attachée à son contexte local ; elle ne peut donc être transférée en un autre lieu sans l'obtention d'une nouvelle autorisation.

Le deuxième texte important est la loi du 19 décembre 1917. Celle-ci améliore les dispositions existantes en soumettant les établissements les moins générateurs de nuisances à un régime de simple déclaration.

La troisième évolution majeure à s'être traduite dans les textes est l'adoption de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement (codifiée depuis lors dans le livre V du Code de l'environnement), qui devient la base juridique de l'environnement industriel en France.

Ce texte est fondé sur une approche intégrée : une seule autorisation est délivrée qui régit l'ensemble des enjeux concernés : le risque accidentel (incendie, explosion, fuite de substances dangereuses...), les rejets dans l'eau, l'air, les sols, la production de déchets, le bruit...

Cette approche intégrée sera retenue par les principaux textes européens, notamment par la directive européenne du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution.

Parallèlement à ces évolutions réglementaires, cette police administrative voit apparaître, progressivement, des corps de contrôle structurés. A la fin des années 1960, l'inspection des établissements classés, auparavant assurée par l'inspection du Travail, est confiée au Service des Mines. Ce transfert marque la naissance de l'Inspection des établissements classés, telle qu'elle est organisée aujourd'hui.

Lors de la création du ministère de l'Environnement (en 1971), l'ensemble de l'activité réglementaire et de contrôle est transféré à ce ministère, qui continuera à s'appuyer sur

Encadré 1**Les installations classées en chiffres (au 31 décembre 2009) :**

- 500 000 établissements au total ;
- 46 000 établissements soumis à autorisation, dont :
 - * 1 170 Seveso (haut risque) ;
 - * 400 IPPC (les plus polluants) ;
 - * 16 000 élevages ;
 - * 4 300 carrières ;
 - * 560 installations de traitement des déchets.

L'Inspection en 2009 :

- 1 450 inspecteurs ;
- réalisation de 25 600 visites d'inspection ;
- prise de 6 100 arrêtés préfectoraux et prescriptions ;
- établissement de 1 400 procès verbaux d'infraction ;
- prise de 2 900 arrêtés de mise en demeure.

Quelques textes de référence :

- Article L. 511-1 du Code de l'environnement : « Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit l'environnement et les paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. »
- Livre V du Code de l'environnement portant sur la prévention des pollutions, des risques et des nuisances.
- Loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.
- Loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.
- Directive européenne Seveso II du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Elle porte notamment sur les raffineries, les usines chimiques et les dépôts pétroliers.
- Directive européenne IPPC du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution. Elle concerne, en particulier, les centrales électriques, la sidérurgie, les élevages intensifs, les secteurs de la chimie, du traitement des déchets, de la mécanique, du traitement de surface, de l'agroalimentaire.

Toute la réglementation des installations classées est consultable sur le site AIDA, www.ineris.fr/aida

Pour en savoir plus :

Inspection des installations classées

www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr

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

www.developpement-durable.gouv.fr

Réglementation des installations classées

www.ineris.fr/aida

Registre français des émissions polluantes

www.pollutionsindustrielles.ecologie.gouv.fr

Sites des DREAL

www.region.developpement-durable.gouv.fr

(pour accéder au site régional, remplacer le mot « région » dans l'adresse ci-dessus par le nom de la région souhaitée).

le réseau existant des inspecteurs du ministère de l'Industrie.

Dernier texte important, la loi du 30 juillet 2003, qui fait suite à la dramatique explosion de l'usine AZF survenue à Toulouse en 2001 et renforce la prévention des risques industriels. Parallèlement, les contrôles de l'Inspection des installations classées sont augmentés et les services de contrôle des installations industrielles sont rattachés directement au ministère chargé de l'Environnement, à travers les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), puis aujourd'hui à travers les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Des installations industrielles, bien sûr, mais également des exploitations agricoles

Toute exploitation industrielle ou agricole susceptible de créer des risques ou de provoquer des pollutions ou des nuisances, notamment pour la sécurité et la santé des riverains, est dite « installation classée pour l'environnement ».

Les activités relevant de la législation des installations classées sont énumérées dans une nomenclature très précise (figurant en annexe à l'article R. 512-9 du Code de l'environnement) qui les soumet à un régime d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration en fonction de l'importance des risques ou des inconvénients qui peuvent être engendrés :

- ✓ le régime de la déclaration est une procédure simple par laquelle l'exploitant déclare son installation et peut démarrer son activité sans autre formalité à accomplir. L'exploitant est tenu de respecter certaines prescriptions techniques établies au niveau national. En fonction des dangers ou des nuisances, il peut se voir imposer un contrôle périodique par un organisme tiers agréé ;
- ✓ le régime de l'enregistrement, introduit récemment (en juin 2009), se positionne entre le régime de la déclaration et celui de l'autorisation. Le dossier fourni par le porteur de projet doit établir que son projet est conforme à la réglementation. Il est également soumis à une consultation simplifiée du public, ainsi qu'à une décision prise par l'Etat (le préfet) à l'issue de la procédure. Les installations concernées font l'objet d'un contrôle par l'Inspection des installations classées six mois après leur mise en service, puis, au minimum, une fois tous les sept ans ;
- ✓ le régime d'autorisation est une procédure plus lourde qui exige que l'exploitant fournisse davantage de justificatifs (études d'impact et de dangers, notamment) et que le dossier fasse l'objet d'une enquête publique (1) avant une prise de décision par l'Etat (le préfet). Des prescriptions techniques encadrant le fonctionnement de l'installation sont élaborées au cas par cas, puis arrêtées par le préfet. Les installations les plus dangereuses (celles présentant des risques d'explosion ou d'émanations de produits toxiques, notamment) sont soumises à des restrictions et peuvent s'accompagner de l'interdiction d'utiliser certaines zones environnantes (« installa-

tions soumises à autorisation avec servitudes d'utilité publique » (2)). Elles correspondent aux installations « Seveso seuil haut » (3) de la réglementation européenne. 46 000 installations classées (sur les 500 000 installations dénombrées en France) sont soumises au régime d'autorisation (soit environ 10 %), parmi lesquelles 1 163 (4) sont classées Seveso, dont 607 sont des installations classées avec servitudes d'utilité publique (Seveso seuil haut). Elles sont contrôlées par les inspecteurs des installations classées avec une fréquence dépendant du niveau de nuisance ou de danger qu'elles présentent (au moins une fois tous les sept ans, et au minimum une fois par an, pour les installations « Seveso seuil haut » ou pour les installations présentant les rejets de polluants les plus importants).



© François Klein/BIOSPHOTO

« 46 000 installations classées (sur les 500 000 installations dénombrées en France) sont soumises au régime d'autorisation (soit environ 10 %), parmi lesquelles 1 163 sont classées Seveso, dont 607 sont des installations classées avec servitudes d'utilité publique (Seveso seuil haut) ». Panneau de risque SEVESO à la raffinerie de Reichstett (Bas-Rhin).

L'inspection des installations industrielles : une mission au service de la population et de l'environnement

L'Inspection exerce une mission de police environnementale auprès des établissements industriels et agricoles. Celle-ci consiste à prévenir (mais aussi à réduire) les dangers et les nuisances liés aux installations afin de protéger les personnes, l'environnement et la santé publique. L'exploitant reste néanmoins responsable de son installation et ce, de sa création jusqu'à sa mise à l'arrêt.

Les missions de l'inspection sont organisées autour de trois axes :

- 1) l'encadrement réglementaire : instruire les dossiers de demandes d'autorisation, d'enregistrement, de modification et de cessation d'activité, proposer aux préfets des prescriptions de fonctionnement de l'exploitation et les faire évoluer en fonction des évolutions techniques et des exigences de protection de l'environnement ;
- 2) le contrôle des installations classées : visites d'inspection (qu'elles soient programmées ou inopinées), examen des

études ou expertises, proposition de sanctions administratives (au préfet) et de suites pénales (au procureur), en cas d'infraction ;
3) l'information du public.

Une organisation présente sur la totalité du territoire national

Le ministère chargé du Développement durable est chargé de l'inspection des installations classées. La direction générale de la prévention des risques (DGPR) élabore la réglementation, contrôle son application et pilote les services d'inspection.

Sous l'autorité du préfet de département, l'inspection est assurée par :

- ✓ les DREAL (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement), la DRIEE (direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie) en Île-de-France, ou les DEAL (directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement) dans les départements d'outre-mer, pour la majorité des établissements industriels ;
- ✓ les DD(CS) PP (directions départementales (de la cohésion sociale et) de la protection des populations) pour les établissements agricoles, les abattoirs, les centres d'équarrissage et certaines autres activités agroalimentaires.

Les inspecteurs (ingénieurs, techniciens et vétérinaires) sont des agents de l'État assermentés.

Quelques exemples d'actions concrètes, en 2010

La prévention des risques accidentels

- ✓ renforcement de la sécurité des établissements Seveso.
- ✓ mise en place des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).
- ✓ mise en place d'un plan de maîtrise du vieillissement des installations industrielles et des canalisations à risque.
- ✓ amélioration de la sécurité des grands nœuds d'infrastructures de transport de matières dangereuses (gares de triage, parkings de poids lourds, ports).
- ✓ contrôle des dépôts de produits pyrotechniques (feux d'artifice), etc.

La prévention de la pollution de l'eau, de l'air et des sols

- ✓ mise en œuvre des meilleures techniques disponibles pour réduire les rejets et améliorer l'efficacité énergétique (IPPC).
- ✓ maîtrise et réduction des émissions toxiques pour la santé.

- ✓ contrôle des fabricants ou importateurs de substances chimiques.
- ✓ prévention de la légionellose.
- ✓ gestion et restrictions d'usage des sols pollués.
- ✓ croisement des fichiers des anciens sites industriels potentiellement pollués avec ceux des établissements accueillant des populations sensibles.
- ✓ élimination des appareils électriques contenant des polychlorobiphényles (ou pyralène, PCB).
- ✓ surveillance des circuits de traitement des déchets dangereux.
- ✓ contrôle du marché des quotas d'émissions de gaz à effet de serre.
- ✓ contrôle des pressings afin de réduire les risques d'émission de composés organiques volatils (COV), etc.

L'information du public

- ✓ L'animation et la participation aux instances d'information de la population résidant à proximité des sites à risques, des installations de traitement des déchets, etc.

Chaque année, le ministre chargé du Développement durable fixe à l'Inspection ses priorités d'action. La liste complète de ces actions est consultable sur le site www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr

Notes

* Direction générale de la Prévention des Risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL).

La DGPR est en charge de l'ensemble des politiques et réglementations relatives à la prévention des risques naturels et anthropiques, et de l'animation des services déconcentrés dans ces domaines. Elle est en particulier en charge de l'inspection des installations classées.

(1) Le dossier est consultable par le public, pendant au minimum un mois, à la mairie de la commune d'implantation de l'installation. Un commissaire-enquêteur nommé par le président du tribunal administratif reçoit le public et organise, le cas échéant, une réunion publique. Le commissaire-enquêteur restitue l'avis du public dans un rapport d'enquête ainsi que dans ses conclusions, qui doivent être motivées.

(2) Les servitudes d'utilité publique correspondent aux restrictions ou interdictions de construction et d'occupation s'appliquant à des zones situées à proximité des installations classées considérées comme les plus dangereuses.

(3) La directive européenne 96/82/ Seveso s'applique aux installations considérées comme présentant un risque majeur du fait de l'utilisation de produits figurant sur la liste de 50 produits établie par cette même directive. Celle-ci distingue les sites classés « seuil bas » de ceux classés « seuil haut » en fonction du degré de risques qu'ils présentent. Les sites Seveso « seuil haut » sont donc les sites considérés comme les plus dangereux. Pour plus de précision, voir l'Annexe 2 de la directive.

(4) Chiffres de fin 2009.

ANNEXE

Décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode

NAPOLEON, 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 différents particuliers contre les manufactures et ateliers dont l'exploitation donne lieu à des exhalaisons insalubres ou incommodes ;

Le rapport fait sur ces établissements par la section de la chimie de la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

Nous AVONS DECRETE et DECRETONS ce qui suit :

Article 1^{er} du décret du 15 octobre 1810

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 de l'autorité administrative : ces établissements seront divisés en trois classes.

La première 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 établissements qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais doivent rester soumis à la surveillance de la police.

Article 2 du décret du 15 octobre 1810

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'Etat.

Celle qu'exigera la mise en activité des établissements compris dans la seconde classe le sera par les préfets, sur l'avis des sous-préfets.

Les permissions pour l'exploitation des établissements placés dans la dernière classe seront délivrées par les sous-préfets, qui prendront préalablement l'avis des maires.

Article 3 du décret du 15 octobre 1810

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 cinq kilomètres de rayon.

Dans ce délai, tout particulier sera admis à présenter des moyens d'opposition.

Les maires des communes auront la même faculté.

Article 4 du décret du 15 octobre 1810

S'il y a des oppositions, le conseil de préfecture donnera son avis, sauf la décision au Conseil d'Etat.

Article 5 du décret du 15 octobre 1810

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.

Article 6 du décret du 15 octobre 1810

S'il s'agit de fabrique de soude, ou si la fabrique doit être établie dans la ligne des douanes, notre directeur des douanes sera consulté.

Article 7 du décret du 15 octobre 1810

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'Etat par toutes parties intéressées.

S'il y a opposition, il sera statué par le conseil de préfecture, sauf le recours au Conseil d'Etat.

Article 8 du décret du 15 octobre 1810

Les manufactures 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.

Article 9 du décret du 15 octobre 1810

L'autorité locale indiquera le lieu où les manufactures ou 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.

Article 10 du décret du 15 octobre 1810

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 les demandes en formation de ces établissements.

Article 11 du décret du 15 octobre 1810

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.

Article 12 du décret du 15 octobre 1810

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'Etat, après avoir entendu la police locale, pris l'avis des préfets, reçu la défense des manufacturiers ou fabricants.

Article 13 du décret du 15 octobre 1810

Les établissements maintenus par l'article 11 cesseront de jouir de cet avantage, dès qu'ils seront transférés d'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.

Article 14 du décret du 15 octobre 1810

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.

NAPOLEON

Par l'Empereur :

Le Ministre Secrétaire d'Etat,
H. B. DUC DE BASSANO

Annexe : 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

Etablissements 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 (voir le tableau A).

Etablissements 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. Pour former ces établissements, l'autorisation du préfet sera nécessaire (voir le tableau B).

Etablissements 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 (voir le tableau C).

Certifié conforme :

Le Ministre Secrétaire d'Etat,
H. B. DUC DE BASSANO

| | |
|-----------------------------------|--|
| Amidonniers | Fours à chaux |
| Artificiers | Porcherie |
| Bleu de Prusse | Poudrette |
| Boyaudiers | Rouissage de chanvre |
| Charbon de terre épuré | Sel ammoniac |
| Charbon de bois épuré | Soude artificielle |
| Chiffonniers | Taffetas et toiles vernis |
| Colle-forte | Tueries |
| Cordes à instruments | Tourbe carbonisée |
| Cretonniers | Triperies |
| Ecarrissage | Echaudoirs |
| Eau-forte, acide sulfurique, etc. | Cuir vernis |
| Suif brun | Cartonniers |
| Ménagerie | Fabriques de vernis |
| Minium | Fabrique d'huile de pied ou de corne de bœuf |
| Fours à plâtre | |

Tableau A.

| | |
|--|----------------------|
| Blanc de céruse | Suif en branche |
| Chandeliers | Noir d'ivoire |
| Corroyeurs | Noir de fumée |
| Couverturiers | Plomberies |
| Dépôts de cuirs verts | Plomb de chasse |
| Distillerie d'eau-de-vie | Salles de dissection |
| Fonderies de métaux | Fabriques de tabac |
| Affinage des métaux au fourneau à manche | Taffetas cirés |
| | Vacheries |

Tableau B.

| | |
|--------------------------------|-------------------------|
| Alun | Caractères d'imprimerie |
| Boutons | Doreurs sur métaux |
| Brasseries | Papiers peints |
| Ciriers | Savonneries, etc. |
| Colle de parchemin et d'amidon | Vitriols |
| Cornes transparentes | |

Tableau C.

Quelle place pour une réglementation nationale des installations classées, à l'heure de l'Europe ?

La législation européenne est aujourd'hui omniprésente. D'aucuns en concluent que les réglementations nationales n'ont plus lieu d'être.

En matière d'environnement plus que dans d'autres domaines, l'action du législateur européen est fortement guidée par le principe de subsidiarité. Son intervention ne vise en aucun cas à couvrir tous les champs de l'environnement. Le plus souvent, il se borne à fixer des objectifs généraux en laissant le soin aux Etats membres de définir les modalités pratiques à mettre en œuvre pour les atteindre.

La législation européenne loin de supprimer le besoin d'une réglementation nationale, suppose au contraire son développement dans nombre de domaines.

Par Jérôme GOELLNER*

Dans le domaine de l'environnement industriel comme dans bien d'autres, l'Europe occupe aujourd'hui une place essentielle. Qu'il s'agisse du règlement « Reach » (Registration, Evaluation, and Authorisation of Chemicals) sur les produits chimiques, des quotas de gaz à effet de serre ou encore du marquage CE de nombreux produits industriels, les textes européens s'imposent à tous les Etats membres comme l'unique base réglementaire. Nombreux sont ceux qui, constatant le caractère hautement structurant de ces politiques européennes, imaginent que cette réglementation est en train de se substituer aux réglementations locales, lesquelles seraient vouées à disparaître au plus vite. A l'heure de la recherche de la simplification, les réglementations nationales excédant le simple cadre de la transposition des directives européennes sont parfois considérées d'un œil méfiant, comme la probable illustration de l'excès de zèle d'une administration de l'environnement repliée sur ses frontières et peu soucieuse de la compétitivité économique du pays.

Après avoir dressé un panorama général de la réglementation technique nationale applicable aux installations classées et des textes européens, nous nous proposons dans le présent article de faire la part des choses en montrant qu'en l'état actuel des textes européens, il reste une place importante – et même indispensable – pour une réglementation nationale. Pour autant, des évolutions de cette réglementation sont nécessaires compte tenu des modifications du contexte européen. C'est bien l'objectif de la démarche de simplification traduite, en particulier, par la mise en place du nouveau régime d'enregistrement. La nouvelle directive « IED » (Industrial Emissions Directive), adoptée fin 2010, devrait également conduire le ministère de l'Ecologie à adopter une nouvelle approche de la réglementation tech-

nique des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) couvertes par cette directive.

La réglementation technique nationale des ICPE

Nous évoquerons ici non pas les textes définissant les procédures applicables aux installations classées, mais la réglementation technique proprement dite, c'est-à-dire les prescriptions fixées au niveau national, par arrêté du ministre chargé de l'Environnement, qui s'imposent de plein droit aux installations nouvelles et, le cas échéant, aux installations existantes. Ces prescriptions, rédigées sous forme d'obligations de résultats, peuvent notamment imposer des valeurs limites de rejets, des conditions d'exploitation, la mise en place d'équipements de sécurité ou encore un éloignement vis-à-vis des riverains.

La situation est bien entendu différente selon le régime juridique applicable aux installations : l'autorisation, l'enregistrement ou la déclaration.

En ce qui concerne les installations soumises à déclaration (ce sont de petites installations, relativement nombreuses, qui ne sont pas soumises, en général, à l'examen de l'Inspection des installations classées), les dispositions applicables sont définies exclusivement par des textes nationaux. Pour chaque rubrique de la nomenclature, il devrait donc normalement exister un arrêté ministériel fixant les dispositions à respecter par les installations déclarées relevant de la rubrique considérée.

S'agissant des installations relevant du régime de l'enregistrement (cf. l'article de Henri Kaltembacher publié dans ce numéro), le principe même de ce régime repose également sur l'existence d'une réglementation technique natio-

nale définissant les prescriptions applicables : la procédure d'enregistrement est ainsi centrée sur la justification du respect de cette réglementation nationale, même si le préfet conserve la possibilité de fixer au cas par cas, si besoin est, des prescriptions complémentaires, le cas échéant, après avoir demandé la réalisation d'une étude d'impact dans le cas où l'environnement concerné revêt une sensibilité particulière.

Si le constat peut être fait pour certaines rubriques relevant de la déclaration d'une absence de prise d'arrêtés de prescription, ce ne peut pas être le cas pour l'enregistrement dès lors que le Code de l'environnement prévoit que la création d'une rubrique « enregistrement » dans la nomenclature des ICPE ne peut prendre effet que si l'arrêté de prescriptions correspondant a été lui-même publié. Depuis la création du régime de l'enregistrement (en 2009), c'est une douzaine d'arrêtés de prescriptions qui ont été signés au titre des premières rubriques de la nomenclature qui bénéficient de ce régime simplifié : entrepôts, stations-services, installations de méthanisation, blanchisseries, distilleries... Au passage, on notera que l'élaboration d'une réglementation technique nationale qui vient se substituer à des arrêtés préfectoraux adoptés au cas par cas est, en l'espèce, à la fois un vecteur de simplification et le moyen de garantir un haut niveau de protection de l'environnement.

Venons-en maintenant aux installations qui, présentant les enjeux environnementaux les plus importants, relèvent du régime de l'autorisation. Ces installations font toujours l'objet d'une instruction approfondie reposant sur une étude d'impact et une étude de dangers : la procédure d'autorisation débouche toujours sur la prise d'un arrêté préfectoral assorti de prescriptions établies à l'issue de cette instruction et spécifiques à l'installation concernée.

Pendant de nombreuses années, les réglementations techniques nationales étaient inexistantes pour ce type d'installations, même si l'on peut retrouver, dans les archives historiques datant du XIX^e siècle, des traces de débats animés où nos lointains prédécesseurs s'interrogeaient déjà sur la possibilité de fixer des exigences s'appliquant uniformément sur tout le territoire. Mais ces débats n'ont pas eu de suite avant les années 1970 ou 1980, lorsqu'il est apparu indispensable de procéder à une harmonisation des prescriptions imposées à des industriels exerçant dans les mêmes domaines et donc concurrents, en dépassant la pratique largement développée, mais très artisanale, qui consistait pour l'inspection des installations classées à s'inspirer pour rédiger un arrêté préfectoral de celui précédemment établi par un collègue pour une installation du même type implantée dans une autre région. Au début des années 1980, les premières interventions de l'administration centrale du ministère de l'Environnement ont alors pris la forme de circulaires, par lesquelles le ministre demandait aux préfets de fixer par la voie d'arrêtés préfectoraux telle ou telle disposition. A la fin des années 1980, la nécessité est apparue de fixer, pour certaines installations soumises à autorisation, des prescriptions techniques sous une forme plus directement opposable, c'est-à-dire par arrêté ministériel.

En effet, la forme d'action par voie de circulaires se heurtait à certaines limites, tant sur le plan du droit qu'en termes d'efficacité, puisque ni les préfets ni les exploitants n'étaient tenus de respecter lesdites circulaires. Par ailleurs, les nécessités de la transposition d'une réglementation européenne naissante exigeaient de disposer d'outils plus directs ; les tentatives pour transposer des directives européennes par voie de simples circulaires (en demandant aux préfets de respecter les dispositions desdites directives) se sont vite révélées insuffisantes sur le plan du droit. Enfin, la réglementation nationale apparaissait comme le moyen le plus adapté pour offrir aux porteurs de projets une bonne lisibilité sur les objectifs à atteindre, condition essentielle à leur respect par lesdits porteurs de projets. Le fait de pouvoir annoncer à l'avance quelles sont les exigences minimales de l'administration plutôt que de déterminer celles-ci seulement à la fin de la procédure répond, en effet, à une demande constante des industriels, et constitue une réelle nécessité. Il paraît en effet inconcevable face à un porteur de projet qui souhaite connaître les exigences qui lui seront appliquées, de lui répondre que celles-ci seront intégralement déterminées après coup, une fois qu'il aura lui-même complètement élaboré son projet.

C'est ainsi que, progressivement, sont apparues diverses réglementations nationales portant sur ces installations soumises à autorisation, des textes applicables aux installations nouvellement autorisées, mais aussi, dans certaines circonstances, aux installations existantes.

Il doit être clair pour chacun que l'existence d'une telle réglementation nationale n'est en rien antinomique avec la prise en compte, de manière appropriée, du particularisme de l'environnement d'une installation (son environnement humain, la sensibilité des milieux naturels dans lesquels sont rejetés ses polluants...), de l'avis du public ou de la notion de prescriptions préfectorales fixées au cas par cas. En effet, si le respect de la réglementation constitue une condition nécessaire à l'autorisation d'exploiter, elle n'en est pas pour autant une condition suffisante : l'examen au cas par cas basé sur les études d'impact et de dangers et le débat mené autour de l'installation dans le cadre de l'enquête publique peuvent amener, si besoin est, le préfet à fixer des prescriptions plus sévères que les exigences réglementaires nationales (voire refuser l'autorisation) s'il s'avère que la situation locale le justifie.

Quel rapide panorama peut-on aujourd'hui dresser de la réglementation actuelle ?

Il existe actuellement près d'une cinquantaine d'arrêtés ministériels qui s'imposent aux installations soumises à autorisation, des arrêtés pris sur la base de l'article L. 512-5 du Code de l'environnement. La grande majorité de ces arrêtés porte sur les installations relevant de rubriques spécifiques de la nomenclature : verreries, cimenteries, stockages de GPL, entrepôts, élevages, carrières, incinérateurs, dépôts de liquides inflammables, ateliers de traitement de surface, etc.

Certains arrêtés importants font exception dans la mesure où ils portent de manière transverse sur un nombre important d'installations, qui sont des plus variées :

Il s'agit, en particulier, de l'arrêté du 2 février 1998 dit « arrêté intégré », œuvre monumentale du début des années 1990 (daté de 1998, cet arrêté avait déjà été pris dans des termes analogues en 1992, avant d'être annulé par le Conseil d'Etat), qui définit le cadre général des prélèvements et rejets dans l'eau et dans l'air en fixant notamment des valeurs limites de rejets « standard », applicables en l'absence d'autres dispositions, ainsi que les modalités de surveillance de ces rejets.

Il s'agit également de certains arrêtés portant sur différents aspects de la prévention des risques accidentels comme la protection contre la foudre ou les séismes ou définissant les méthodes d'évaluation des risques à utiliser dans les études de dangers ou le contenu d'un système de gestion de la sécurité. En accord avec le monde industriel, ces arrêtés transverses font actuellement l'objet d'un regroupement pour former, dans le souci d'une meilleure lisibilité et d'une accessibilité accrue, un cadre réglementaire général sur la prévention des risques accidentels.

De manière générale, des dérogations à ces textes réglementaires nationaux restent possibles, mais nécessitent la saisine pour avis (un avis qui n'est que consultatif) du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT), au niveau national.

La réglementation européenne des installations classées

Au niveau européen, et contrairement à ce que l'on pourrait spontanément imaginer d'une réglementation réputée foisonnante, le nombre de directives s'appliquant directement aux installations industrielles est très limité.

En fait, les réglementations européennes fixant, de manière similaire à la réglementation française, des objectifs précis, chiffrés, en matière d'exploitation d'installations industrielles ne portent que sur des secteurs particuliers qui sont en nombre très restreint : les grandes installations de combustion, les incinérateurs de déchets, les décharges, l'industrie de production du dioxyde de titane, les rejets de composés organiques volatils (COV) et... c'est tout ! Les directives européennes correspondantes (aujourd'hui intégrées dans la nouvelle directive IED) ont, bien entendu, été fidèlement transposées dans des arrêtés ministériels ICPE.

En fait, deux grandes directives européennes concernent spécifiquement, mais de manière très générale, les installations industrielles les plus importantes : la directive dite « Seveso » et la directive « IPPC » (Integrated Pollution Prevention and Control), devenue depuis la fin 2010 la directive « IED ».

La directive Seveso, prise en 1982 à la suite d'un grave accident industriel survenu en Italie et dont la troisième révision est activement en cours de négociation au niveau du Conseil, concerne les installations industrielles présentant des risques importants d'accident et elle a pour objet la prévention du risque industriel majeur. Si son champ d'application est décrit avec une très grande précision dans son annexe 1 (par référence au critère des quantités de substances dangereuses susceptibles de se trouver dans l'ins-

tallation), elle est en revanche rédigée exclusivement sous forme d'obligations de procédures qui concernent aussi bien l'exploitant (obligation d'élaborer des études de dangers, de mettre en place un système de gestion de la sécurité, de disposer d'un plan d'urgence interne, d'informer les riverains...) que l'Etat (obligation de mettre en place un plan d'urgence externe, de contrôler les installations, de maîtriser l'urbanisation...).

On y cherchera vainement la moindre disposition technique précise.

S'agissant de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (la directive « IPPC »), elle fixe, depuis 1996, un cadre général pour limiter l'impact environnemental des grandes installations industrielles et agricoles. Là encore, le champ d'application est défini précisément par une « nomenclature » des activités qui fixe des seuils de manière similaire à la nomenclature ICPE française, en revanche aucune règle précise (c'est-à-dire chiffrée) ne figure dans la directive elle-même : elle se borne à fixer des règles de procédure. Cette directive IPPC est devenue en fin d'année 2010, la directive IED. Nous reviendrons plus loin sur les conséquences de cette évolution importante.

En France, ces deux directives (Seveso et IED) couvrent respectivement 1 200 et 6 400 installations. Ces chiffres sont à rapprocher des 42 000 installations soumises en France à la procédure d'autorisation.

Mais les autres installations (celles qui sont plus petites) sont elles aussi concernées par les textes européens, même si c'est de manière moins directe.

En effet, nombre de textes européens autres que les deux directives précitées s'appliquent indirectement aux installations industrielles et, par voie de conséquence, imposent aux Etats membres de réglementer l'activité industrielle bien au-delà du champ d'application des directives Seveso ou IED. Il s'agit de directives portant sur l'état des milieux naturels, lesquelles fixent des objectifs généraux : il en est ainsi de la directive cadre sur l'eau, dite directive « DCE », qui en imposant à terme l'obtention d'un « bon état » des cours d'eau et des nappes phréatiques, oblige les Etats membres à prendre des mesures contraignantes vis-à-vis de l'ensemble des usagers de l'eau susceptibles de contribuer à la dégradation de ces masses d'eau y compris, bien entendu, les activités industrielles.

De même, les différentes directives sur la qualité de l'air imposent des objectifs stricts visant à l'atteinte de certains résultats en matière de concentration des polluants dans l'air, et donc d'agir sur toutes les sources de pollution atmosphérique.

On peut aussi citer la directive cadre sur les déchets ou celle sur le bruit qui imposent, elles aussi, des exigences générales en particulier aux activités industrielles, des exigences qui peuvent être appliquées au travers d'une réglementation nationale.

Il faut également mentionner la directive sur les études d'impact qui, pour une longue liste d'activités industrielles ou agricoles (allant bien au-delà de celle fixée par la directive IPPC/ IED), oblige les Etats membres à imposer aux exploitants la réalisation d'études d'impact et à prendre des

mesures pour limiter les impacts de ces installations, soit sur la base de « seuils et critères », soit sur la base d'un examen au cas par cas en fonction de la sensibilité des milieux environnants. La France, toujours méfiante à l'idée d'un examen local au cas par cas, a jusqu'à présent préféré, dans le souci d'une plus grande prévisibilité et d'une homogénéité d'application, fixer des critères et des seuils prédéfinis en fonction de l'importance des différentes activités concernées. Pour les activités industrielles, c'est bien entendu la nomenclature des installations classées qui fixe ces seuils, des seuils qui font l'objet d'un examen attentif de la part de la Commission européenne, en particulier ceux qui définissent les installations soumises à déclaration. En effet, en France, les installations répondant à ces seuils, et donc soumises à simple déclaration, sont, dans tous les cas, dispensées d'étude d'impact. A noter au passage que le régime de l'enregistrement, avec l'existence de la possibilité d'une requalification en procédure d'autorisation, constitue un pas important fait par la France dans le sens de la procédure du « cas par cas » prévue par l'Europe, et largement appliquée dans certains Etats membres.

Enfin, d'autres directives de portée encore plus générale ont également vocation à s'appliquer, une application qui s'opère pour les activités industrielles au travers de la réglementation des ICPE. Il s'agit, en particulier, de la directive sur la responsabilité environnementale, qui oblige ceux qui peuvent être à l'origine d'une dégradation de la qualité de l'environnement à prévenir les risques de dommages et, le cas échéant, à contribuer à la réparation de ces derniers.

Doit-on limiter la réglementation française à la réglementation européenne ?

De cette rapide présentation des textes européens, il ressort que le principe de subsidiarité a largement guidé le législateur européen : celui-ci n'a en aucune manière cherché à couvrir l'ensemble du champ de l'environnement industriel et a largement laissé aux autorités nationales le soin de traiter, à leur niveau, de très nombreux sujets.

La situation en matière d'environnement est en fait très différente de celle, généralement mieux connue, qui prévaut pour le marché unique européen : pour les produits qui franchissent les frontières, il est en effet essentiel que les règles établies au niveau européen viennent complètement se substituer aux règles nationales : c'est ainsi que le marquage « CE », qui atteste de la conformité des produits aux directives européennes, constitue le passeport pour assurer la libre circulation desdits produits au sein de l'Union européenne. Le règlement Reach, par exemple, obéit à cette logique.

Il en va différemment en matière d'environnement, où l'objectif premier du législateur européen vise seulement à assurer un haut niveau de protection au citoyen européen et à garantir un bon état des différents milieux naturels.

Ainsi, certains domaines sont complètement exclus du champ européen. Un exemple remarquable – même s'il nous éloigne des installations classées – est celui des installations nucléaires. Rappelons, en effet, que la première direc-

tive sur la sûreté nucléaire qui fixe en quelques articles très généraux les grands principes de sûreté et de contrôle des installations nucléaires, ne date que de 2009. D'autres domaines restent aujourd'hui non couverts par une réglementation européenne : c'est le cas, par exemple, des canalisations de transport (gazoducs, oléoducs...) qui sont pourtant à l'évidence des installations potentiellement dangereuses. Il en est de même des carrières qui peuvent pourtant avoir un impact important sur l'environnement ainsi d'ailleurs que de toutes les autres industries extractives (mines, forages...), dont seuls les dépôts de déchets font l'objet d'une réglementation, ou encore des silos de produits pulvérulents (céréales, farine...) qui ont pourtant été dans le passé à l'origine de très graves accidents.

En fait, les textes européens précités (les directives Seveso et IED) ne traitent explicitement que des plus grosses installations, en laissant aux autorités locales des Etats membres le soin de traiter les autres installations. Il est certain que ces dernières font l'objet de dispositions réglementaires un peu partout en Europe, dès lors qu'elles ont un impact significatif sur leur environnement.

Ainsi, qualifier de « surtransposition » (néologisme à la mode chez certains « chasseurs » de simplifications administratives) le fait que la réglementation ICPE couvre les installations de combustion en dessous du seuil de 50 MW, qui est le seuil de la directive « grandes installations de combustion », témoigne d'une large méconnaissance du système. Dans tous les pays, ces installations de taille plus restreinte sont elles aussi réglementées, mais de façon graduée... Sont même concernées les toutes petites chaudières de chauffage central des particuliers. L'étude assez détaillée qui a pu être menée dans ce secteur récemment, a d'ailleurs montré que le niveau d'exigence en termes de rejets atmosphériques figurant dans la réglementation française se situait plutôt dans la moyenne basse de ce qu'imposent les autres pays de l'Union européenne.

Autre exemple ponctuel très récemment débattu en CSPRT : la DGPR est en train de moderniser et de mettre au goût du jour une réglementation sur les dépôts de liquides inflammables. Il se trouve qu'il existe une directive européenne qui fixe de manière précise, et donc pour une fois chiffrée, les performances des installations qui doivent récupérer les vapeurs qui seraient susceptibles de s'échapper des bacs de stockage lors des opérations de chargement ou de déchargement. Mais cette directive sur la récupération des vapeurs ne concerne que les carburants, elle ne porte donc que sur les réservoirs d'essence. Serait-il anormal de considérer que les mêmes exigences devraient aussi s'appliquer à des bacs en tous points similaires, mais contenant d'autres produits volatils ? Je ne le pense pas. La directive européenne avait pour objectif d'harmoniser les conditions de récupération des vapeurs d'essence dans le secteur pétrolier, depuis les raffineries jusqu'aux stations-services. Si le législateur européen ne l'a pas fait pour les produits chimiques, ce n'est pas parce que cela ne présenterait pas d'intérêt pour la protection de l'environnement (les effets sur l'environnement sont strictement les mêmes), mais plus simplement parce qu'il a considéré qu'une harmonisation

européenne dans ce secteur s'imposait moins. Cela n'enlève en rien, à mon sens, au besoin d'une harmonisation au niveau national : si on ne réglemente pas des activités de ce type au niveau national, celles-ci continueront de l'être, mais de manière forcément plus hétérogène, par les préfets, au niveau local.

Il va de soi que si une réglementation nationale est nécessaire dans les secteurs non couverts au niveau européen, il convient de veiller à la proportionnalité des exigences ainsi imposées en France de sorte que ces exigences restent d'un niveau similaire (ni plus fortes ni plus faibles) à celui des exigences fixées dans les autres pays développés. Nous reviendrons sur ce point dans la suite de cet article.

Par ailleurs, lorsqu'il existe un cadre réglementaire européen, il s'agit le plus souvent, comme indiqué précédemment, d'un cadre très général dont l'application pratique nécessite que les conditions en soient définies dans chaque Etat. Ainsi (pour prendre un exemple qui a fait récemment l'objet d'un intense débat), la directive Seveso indique, en une ligne, que les installations à risque majeur doivent tenir compte des phénomènes naturels extérieurs, et notamment qu'elles doivent pouvoir résister à un séisme. Mais un séisme de quel amplitude ? S'agit-il de dimensionner l'installation pour résister à un séisme d'une période de retour de 100 ans, de 1 000 ans ou de 5 000 ans ? Les conséquences d'un tel choix peuvent être importantes en termes de risques comme sur le plan économique. Ce choix doit être fait, et il a été *de facto* laissé à l'initiative des autorités nationales. Après analyse des réglementations adoptées par les pays voisins, il a pu être montré que le texte sur le sujet finalement retenu en France comme le niveau de séisme à prendre en considération pour le dimensionnement des installations industrielles à haut risque, à savoir un séisme de temps de retour de 5 000 ans, étaient en parfaite cohérence avec les choix faits par d'autres pays.

En fait, on peut même dire que bien des directives européennes, loin de supprimer le besoin d'une réglementation nationale, en supposent au contraire le développement. L'Europe fixe un objectif général, les réglementations nationales définissent, quant à elles, les modalités pour atteindre cet objectif général

Faut-il rapprocher la réglementation française de la réglementation européenne ?

Après avoir tenté de démontrer qu'il serait déraisonnable de vouloir limiter la réglementation française des installations industrielles à la seule transposition des textes européens, il n'en demeure pas moins que les textes français doivent évoluer pour mieux s'intégrer dans les dispositifs réglementaires définis au niveau européen, en adoptant un niveau d'exigence comparable à celui des autres pays développés européens (voire extra-européens).

La DGPR fait en sorte de s'organiser pour élaborer sur des sujets significativement importants et délicats à traiter (à l'instar des exemples précités, les séismes ou les installations de combustion), des comparaisons avec les pratiques en vigueur dans les autres pays et ce, en dépit de la diffi-

culté d'un tel exercice du fait que dans beaucoup de pays européens (Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne, Belgique) comme aux Etats-Unis l'élaboration de la réglementation applicable aux petites et moyennes installations industrielles est du ressort des autorités locales et non pas de l'Etat central.

De ces comparaisons, il ressort, en général, que le niveau d'exigences techniques imposé en France se situe dans la moyenne européenne, à l'exception d'un domaine important où l'approche française en matière d'environnement industriel est manifestement plus en pointe, celui des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Décrire cette démarche et ses motivations sortirait du cadre de cet article, mais retenons tout de même que la volonté de s'engager ainsi dans une démarche visant à garantir la compatibilité sur le long terme de l'implantation d'installations présentant des risques majeurs avec le développement urbain résulte très clairement d'une volonté politique, née du débat approfondi qui a suivi l'accident d'AZF à Toulouse en 2001.

Si ces comparaisons ont mis en évidence un niveau d'exigence technique similaire, la spécificité française reste en revanche la complexité de certaines procédures réglementaires. Pour en revenir à des chiffres cités plus haut, le fait que plus de 40 000 installations en France soient soumises à une procédure d'autorisation comprenant étude de dangers, étude d'impact et enquête publique constitue assurément une anomalie dans le contexte européen, génératrice de délais et donc de surcoûts pour les porteurs de projets, mais aussi pour l'Etat. C'est bien ce constat qui a conduit à créer un régime d'autorisation simplifiée, celui de l'enregistrement. Nous invitons le lecteur à se reporter à l'article de ce numéro consacré à ce sujet, mais retenons toutefois que si le souci est bien de simplifier les procédures et de réduire les délais pour être en adéquation avec les pratiques en vigueur dans d'autres pays, il n'est en aucun cas d'abaisser le niveau d'exigence technique à atteindre.

Un autre point qui reste spécifique à l'approche française de l'environnement industriel est celui de l'approche intégrée, qui veut que l'ensemble des aspects touchant à la protection de l'environnement et à la sécurité soient traités dans le cadre d'une procédure d'autorisation unique. Cette approche complètement intégrée n'existe pas au niveau européen. Si la directive IPPC, puis l'IED ont imposé depuis plus de dix ans l'existence d'un permis unique couvrant l'ensemble des impacts sur l'environnement, ce permis unique n'intègre pas nécessairement les aspects correspondant aux risques accidentels, contrairement à la France. Ainsi, dans un Etat comme la Grande-Bretagne, les aspects de sécurité (y compris, d'ailleurs, les questions relatives à la sécurité des salariés) sont traités par une autorité (le HSE) différente de celle (l'EPA) ayant en charge la délivrance du « permis unique » de la directive IPPC/IED.

Cette approche française complètement intégratrice, qui constitue depuis 200 ans la clé de voûte de la législation des installations classées, présente à mon sens des avantages majeurs, y compris le fait pour l'exploitant de bénéficier d'un interlocuteur unique sur toutes les questions touchant

à l'environnement. Il serait destructeur de vouloir la remettre en cause.

En revanche, nous devons faire preuve d'une grande vigilance dans la mise en œuvre d'un autre principe de base, qui est celui de la proportionnalité. L'approche intégrée fait qu'en France, dans le cas d'une installation soumise à autorisation, tous les aspects de l'environnement doivent être traités. Cela oblige, par exemple, dans le cas d'un stockage de GPL couvert par la directive Seveso, à réaliser une étude d'impact ; de même, une usine agroalimentaire, voire un élevage, est contrainte de procéder à une étude de dangers. De telles exigences ne sont pas chose anormale : un stockage de GPL présente lui aussi des impacts environnementaux même s'il ne s'agit pas de rejets de polluants, il faut donc y prêter attention. De même, une usine agroalimentaire peut aussi être victime d'un incendie, il faut donc s'en préoccuper. Pour autant, l'étude d'impact d'un dépôt GPL ne doit pas ressembler à celle d'une installation IPPC, la même observation vaut pour une étude de dangers relative à une fromagerie par rapport à celle concernant une installation Seveso ! Dans son rôle de pilotage de l'inspection des installations, la DGPR doit donc être en permanence attentive à ce que ce principe de proportionnalité soit bien respecté.

Par ailleurs, la directive IED, qui remplacera la directive IPPC à partir de 2013, va faire évoluer les concepts de la réglementation européenne : jusqu'à présent, la directive IPPC imposait (sans être très précise) de fixer les conditions d'une autorisation, notamment la fixation des valeurs limites des rejets, « sur la base » des meilleures techniques disponibles. Les meilleures techniques disponibles en question sont celles décrites dans des documents techniques détaillés appelés « BREF » (*best referencies*), qui sont établis par un service de la Commission européenne localisé en Espagne (à Séville). Dans ce contexte, et considérant le caractère non opposable de ces BREF (indépendamment de leur inégale qualité) ainsi que la complète liberté laissée par les instances européennes aux autorités nationales compétentes pour imposer complètement ou non ces meilleures techniques, la France avait fait le choix de conserver une réglementation nationale prescriptive afin d'éviter des divergences majeures dans l'application des documents « BREF ». L'Etat, au niveau de l'administration centrale, s'est ainsi efforcé de préparer, en concertation avec les organisations professionnelles, des arrêtés ministériels « IPPC-compatibles », c'est-à-dire une réglementation technique nationale conçue pour transposer sous une forme plus directement opposable les BREF européens.

Tout en reprenant les concepts de base définis par la directive IPPC et notamment l'approche intégrée et l'obligation de principe de respecter les meilleures techniques disponibles, la directive IED, va au-delà de ce que prévoit la directive IPPC, en donnant un rôle beaucoup plus précis aux « BREF » : ces documents, qui étaient jusqu'à présent de simples publications émanant d'experts, sans validation politique, se verront désormais revêtus d'une portée légale : les conclusions de ces BREF seront désormais adoptées dans le cadre d'un processus de décision européen. De même, si les autorités compétentes pourront continuer à déroger à l'application dans leur intégralité des conclusions des BREF (en particulier, s'il apparaît que les coûts occasionnés par la mise en application de ces meilleures techniques s'avèrent disproportionnés par rapport au bénéfice environnemental qui peut en être attendu), ces possibilités de dérogation sont désormais largement précisées et encadrées, quant à leur mise œuvre, par la directive elle-même, laquelle prévoit une plus grande transparence du processus dérogatoire avec notamment une participation accrue du public.

Compte tenu de ce nouveau contexte européen, la DGPR propose aujourd'hui un changement d'approche, abandonnant l'idée d'une réglementation technique française reprenant le contenu des BREF. Le projet actuellement en cours de transposition de la directive IED prévoit donc de faire directement référence à ces documents européens, que sont les BREF. Parallèlement, les conditions d'octroi des dérogations seront alignées sur celles de la directive IED : ces dérogations seront autorisées par le préfet, un dispositif évitant un processus lourd de remontée de la décision au niveau national. Ces dérogations feront, en revanche, l'objet d'une consultation du public, conformément à la directive, ce qui constituera une nouveauté pour la France

Avec cette nouvelle approche de la transposition de la directive européenne IED, on pourra considérer pour ces grandes installations industrielles – mais pour celles-ci seulement – que l'on a « bouclé la boucle » : après avoir progressivement évolué vers plus de précision, la réglementation européenne pourra alors définitivement supplanter la réglementation française qui l'aura précédée.

Note

* Ingénieur général des Mines, chef du service des risques technologiques, Direction générale de la Prévention des Risques, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

Le point de vue des élus

INTERVIEW de M. Jacques VERNIER*

Maire de la ville de Douai et Président du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT)

Responsabilité & Environnement : *Nous venons de fêter le bicentenaire de la loi sur les installations classées, et le texte fondateur de la réglementation actuelle a été voté en 1976. Pour autant, ces réglementations évoluent fréquemment. Quelles sont, pour vous, les évolutions marquantes de ces dix dernières années ?*

Jacques Vernier : Deux événements ont, sans aucun doute, marqué profondément cette période : le premier est la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques et, plus particulièrement, son volet « Maîtrise de l'urbanisme autour des établissements à risques ». Ce volet tirait les conséquences en matière d'urbanisme de la catastrophe d'AZF à Toulouse (en 2001) et mettait en place les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), qui ont pour but de résoudre les situations difficiles héritées du passé de proximité entre des zones construites et des établissements à risques. Ces plans permettent de mettre en œuvre trois types de mesures : l'expropriation (ou le délaissement) d'immeubles très menacés par un établissement à risques, des travaux de protection d'immeubles (par exemple, contre le souffle d'une explosion éventuelle) ou des mesures supplémentaires de maîtrise à la source dans l'établissement industriel. Je dois d'ailleurs avouer l'heureuse surprise qu'a été pour moi de constater que ce qui était au départ un dispositif essentiellement tourné vers la maîtrise de l'urbanisme et la protection des immeubles a, en définitive, conduit prioritairement à l'adoption de mesures de réduction du risque à la source dans les établissements.

Le deuxième événement important de cette période est l'introduction du 3^e régime d'installations classées (l'enregistrement) venu compléter les deux régimes qui existaient jusqu'alors, celui de la déclaration et celui de l'autorisation. C'est en 2005, à la suite d'un rapport de l'Inspection générale de l'environnement et lors d'une réunion du Conseil supérieur des installations classées (devenu depuis le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques), que, pour la première fois, la nécessité de voir apparaître un régime intermédiaire s'est imposée à beaucoup d'acteurs.

J'étais initialement favorable, pour ma part, à une déclaration avec possibilité d'opposition (comme en matière d'eau) plutôt qu'à une autorisation simplifiée : en effet, qui dit « autorisation » (et donc, acte « positif » de l'administration) sous-entend inévitablement source de lourdeurs procédurales. Au terme de nombreux débats, la solution d'une autorisation simplifiée a cependant été retenue.

Ce troisième régime dénommé « enregistrement » est véritablement bien adapté à des installations standardisées, comme le montrent les premières rubriques qui ont été retenues pour sa nomenclature (entrepôts, stations-services...).

Pour ces installations « standard », il apparaissait légitime que des prescriptions « standard » soient imposées par un arrêté national sans qu'il soit besoin de prendre un arrêté préfectoral au cas par cas, ni de réaliser une étude d'impact ni encore une enquête publique. Toutefois, en cas de sensibilité particulière du milieu naturel ou de cumuls d'impacts, il est toujours possible d'en revenir aux procédures d'autorisation (étude d'impact et enquête publique). Et, de toutes les façons, le public, qui reste informé et consulté grâce à la mise en ligne des dossiers, peut toujours donner son avis.

Ajoutons qu'une nouveauté considérable de la procédure d'enregistrement tient au fait que l'exploitant doit justifier, dès le dépôt du dossier, qu'il respecte bien les prescriptions de l'arrêté standard et que l'inspecteur des installations classées doit, lors d'une première visite de récolement, contrôler le respect de ces prescriptions.

Je suis de ceux qui pensent que la standardisation des prescriptions (pas de dérogation ! pas d'adaptation !), la nécessité de justifier de la conformité à ces prescriptions lors du dépôt du dossier, la visite de récolement faite par l'Inspection, avec, néanmoins, la possibilité de revenir à la procédure traditionnelle en cas de sensibilité particulière du milieu naturel, font de la procédure d'enregistrement une conciliation remarquable des impératifs de la simplification des procédures et de ceux de la défense de l'environnement.

La table ronde sur les risques industriels, que vous avez animée en 2009 dans le prolongement du Grenelle de l'Environnement, a débouché sur trente-trois propositions, qui sont pour la plupart mises en œuvre. Quels enseignements avez-vous tirés de ces travaux ?

La table ronde venait s'inscrire dans la continuité d'un Grenelle qui avait quelque peu ignoré la problématique des risques industriels et agricoles. Cet oubli provenait probablement du fait que la logique de concertation existe depuis longtemps, dans ce domaine. La table ronde est avant tout un exercice de consensus (qu'à titre personnel, j'apprécie particulièrement).

Elle a permis, dès 2010, d'apporter des modifications législatives (Grenelle 2) ou réglementaires, notamment sur les sujets suivants :

- ✓ En ce qui concerne les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), la table ronde s'était inquiétée du trop faible financement des travaux de protection réalisés par les particuliers : le crédit d'impôt a été depuis doublé, passant de 15 à 30 %. De même, elle s'était demandé ce qu'il se passerait si les trois financeurs (l'exploitant, l'État et les collectivités locales) ne parvenaient pas à un accord sur le financement des mesures de prévention (expropriation, mesures à la source...), une réflexion à l'issue de laquelle elle a proposé des solutions.
- ✓ En ce qui concerne l'information du public, la table ronde a obtenu que le public soit informé, en ligne, du dossier et des conclusions du commissaire enquêteur. Elle a obtenu, en outre, pour les sites SEVESO, un allongement de la durée d'enquête et la tenue obligatoire d'une réunion publique.

Le Conseil supérieur des installations classées (CSIC) est devenu le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) : quelles sont, en matière de compétences et de gouvernance, les évolutions induites par ce changement ?

Plus encore que les évolutions en matière de compétences du CSPRT, c'est l'évolution de sa composition qui m'apparaît primordiale. J'ai souhaité – avant même le Grenelle de l'Environnement – la présence de deux collègues, dont l'importance de leurs apports qualitatif et quantitatif ne s'est jamais démentie :

- ✓ Tout d'abord, la présence d'élus (surtout d'élus de terrain) m'est apparue importante. Je suis longtemps resté le seul élu au sein du CSIC. Or, l'élu local est un acteur incontournable de la prévention des risques. Il est, tout d'abord, le responsable de l'urbanisme de sa commune et, à ce titre, il est souvent très lourdement impacté par la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques, et plus généralement par la mise en place de distances d'isolement entre installations classées et habitations. Il est aussi, souvent, le médiateur des conflits de voisinage. Il est, enfin, l'arbitre local entre les intérêts économiques et les intérêts environnementaux.
- ✓ Le deuxième collègue dont j'ai souhaité très tôt la présence au CSIC (devenu CSPRT) est celui des syndicats de salariés. Hier présents en tant que personnes qualifiées, et demain en tant que membres d'un collègue à part entière, les organisations syndicales produisent des contributions remarquables à l'élaboration de la réglementation de par leur connaissance – de l'intérieur – des mondes industriel et agricole.

Par ailleurs, je me réjouis de l'extension des compétences du CSPRT : outre les installations classées, celui-ci est désormais compétent pour les canalisations et pour les installations nucléaires de base

Néanmoins, la question de l'équilibre des collègues en matière de gouvernance est souvent soulevée.

Quelle est votre vision de cet équilibre, notamment vis-à-vis du monde associatif (ONG) ?

Les associations de défense de l'environnement sont des partenaires particulièrement utiles dans l'élaboration de la réglementation. Plus que par leur nombre, c'est par leurs compétences et leur capacité à intervenir que les ONG fondent leur influence dans des conseils tels que le CSPRT. Je ne peux que me féliciter d'avoir, dans les associations présentes au CSPRT, des représentants dont les capacités à intervenir dans les débats et l'assiduité aux réunions font d'eux des acteurs précieux et particulièrement écoutés de la concertation.

Qu'il me soit d'ailleurs permis de dire que ces qualités – qui sont partagées par l'ensemble des acteurs du CSPRT, notamment les milieux économiques et les corps de contrôle, avec leur immense expérience – ont permis de faire du CSPRT un lieu d'échanges en direct, qui permet l'élaboration en « live » de la réglementation, à l'instar d'un véritable parlement, et non pas un « nième » comité consultatif.

Cela avait d'ailleurs été une de mes principales sources d'étonnement lorsque je suis devenu président du CSIC (CSPRT) en 2004 : les services du ministère (chargé de l'Environnement) prennent en compte quasi intégralement les remarques et conclusions du Conseil, même lorsque celui-ci rejette purement et simplement un texte. Au point que l'on a le sentiment, grisant, de « faire le règlement », lors des réunions du Conseil. Cela me rappelle ce sentiment exaltant que j'avais de « faire la loi » lorsque j'étais parlementaire. Cela contraste singulièrement avec ce qui se passe dans une pléthore de conseils, de commissions, de comités (fût-ce de hauts comités...), dont les débats n'ont parfois pas beaucoup de débouchés opérationnels...

En tant que président du CSPRT, que pensez-vous de la production réglementaire en matière d'installations classées, que l'on juge parfois pléthorique ?

Nous sommes sans cesse écartelés entre la simplicité du droit et la simplicité pour l'exploitant. En effet, nous sommes souvent confrontés au choix entre un texte générique, par définition très large au regard du nombre de secteurs d'activités couverts mais qui devient rapidement inexploitable tant pour l'exploitant que pour l'inspecteur, et un texte très sectoriel, « autoportant », adapté à chaque activité industrielle. Cette dernière solution multiplie bien sûr les textes et elle donne l'impression d'une inflation de textes afférents aux risques technologiques.

J'ai, pour ma part, une petite préférence pour des textes sectoriels et précis. Quand on élabore des textes plus généraux, on compense leur imprécision au moyen de guides ou de normes, un peu comme l'a fait l'Union européenne au titre de la fameuse « nouvelle approche » : on allégeait les règlements et les directives, mais on renvoyait à des normes... A ceci près que lesdites normes ou lesdits guides sont moins officiels, moins transparents et, finalement, moins démocratiques qu'un règlement...

On présente parfois la loi de 1810 comme « pro-industrielle ». Pensez-vous que l'on puisse aujourd'hui faire le même constat pour la réglementation actuelle ?

Cette assertion était peut-être vraie à l'époque, mais cette analyse ne saurait prévaloir à l'heure actuelle tant est important le rééquilibrage entre les intérêts de l'économie et de l'écologie, rééquilibrage qui est intervenu il y a déjà plus de deux décennies.

A l'échelon national, la France a sanctuarisé la protection de l'environnement dans sa Constitution et dans son Code de l'environnement (article L.110-1 ou, en ce qui concerne les risques technologiques, article L. 511-1). Beaucoup de milieux naturels spécifiques font aussi l'objet de protections particulières. Par voie de conséquence, les nombreux arrêtés de prescription nationaux, activité par activité, proposés par le CSPRT me paraissent très équilibrés, sans doute aussi à cause de l'équilibre des collègues composant le CSPRT et de la confrontation fructueuse entre leurs points de vue (se référer aux points 3 et 4 ci-dessus), et à cause, aussi, de l'impressionnante consultation « tous azimuts » faite par l'administration sur les textes avant leur passage en CSPRT.

Au niveau local, les progrès ont été énormes également, notamment en matière d'information et de consultation du public. Tout d'abord, la loi du 19 juillet 1976 est venue remplacer l'enquête *commodo et incommodo* par l'enquête publique menée par un commissaire-enquêteur indépendant. La mise en ligne toute récente du dossier et de l'avis de ce commissaire-enquêteur y contribue aussi (se référer au point 2 ci-dessus). Ensuite, l'intervention dans le mécanisme de prise de décision d'une commission départementale qui réunit les parties prenantes (le Coderst, dans la majorité des cas) permet d'être sûr que l'ensemble des consultations a été pris en compte de manière correcte.

L'introduction récente de l'autorité environnementale est venue transformer la procédure « installations classées » en ajoutant une étape supplémentaire dans la vérification initiale du dossier. Que pensez-vous de cette nouveauté ?

Depuis 2009, la nouvelle « autorité environnementale » est chargée de vérifier la qualité des études de l'impact d'un projet industriel sur l'environnement. Cela est important. Afin de lutter contre les études d'impact légères (voire « bidon »), j'avais, comme rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi Barnier en 1994, soutenu un amendement visant à l'agrément systématique des bureaux d'études réalisant des études d'impact, un amendement qui, à l'époque, n'avait pas été soutenu par le Gouvernement. Je le regrette un peu, car, en définitive, l'évaluation de chaque étude d'impact par une autorité environnementale se révèle être un processus plus lourd.

L'autorité environnementale constitue néanmoins une bonne alternative (elle nous est de toute manière imposée par l'Europe). Je fais d'ailleurs partie des dix-sept membres de l'Autorité environnementale « nationale » qui évalue les études d'impact des projets ou des programmes initiés par le ministère de l'Ecologie et du Développement durable ou par les organismes qui en dépendent (le ministère ne pouvant, dans ces cas, être juge et partie...).

En matière d'installations classées, ce dispositif me paraît cependant peu lisible du fait que l'autorité environnementale est incarnée par le préfet de Région, alors que c'est le préfet de Département qui autorise l'exploitation (d'autant plus que comme on le sait, il s'agit parfois d'une seule et même personne...).

Note

* Ingénieur général des Mines honoraire.
Président du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT).

TEMOIGNAGE de M. Yves BLEIN
maire de Feyzin (Rhône)

Il existe plusieurs manières d'appréhender la prévention des risques. Pour comprendre celle des élus locaux concernés, il faut garder en tête que ces derniers vivent à côté des sites classés et sont, par ailleurs, quotidiennement en contact avec les habitants exposés. Autant dire que la prévention des risques est au cœur de leur mandat. Il faut également avoir à l'esprit la nécessité qu'ils ont de maintenir emplois et activités dans leur commune. Loin d'être considérée comme un inconvénient, la présence d'industries apparaît, au contraire, souvent comme une source de richesses nécessaires (cela, avec ou sans taxe professionnelle...) à la vie du territoire.

Vous l'aurez compris, en matière de préventions des risques, il s'agit donc pour nous, élus locaux, de trouver un équilibre. Pour y parvenir, nous pensons avoir un rôle à jouer et c'est pourquoi nous demandons plus de transparence. Cette exigence, qui porte en particulier sur les études de danger et les scénarios étudiés, s'adresse tant aux industriels qu'aux services de l'Etat. Pourquoi tel scénario est-il rejeté ? Pourquoi telles garanties supplémentaires sont-elles requises ? Pourquoi tire-t-on telles conclusions ? L'enveloppe de secret qui entoure les études de dangers et leur audit par les DREAL doit être clairement dissipée.

Les élus locaux ne veulent plus seulement être « à l'aval », ne plus être contraints d'assumer pour leurs territoires des décisions dont ils ne possèdent pas le « code source ». Ils souhaitent, et c'est bien logique, apporter la vision profane de l'habitant, du riverain, qui est le premier concerné. C'est en étant transparents que les élus pourront ensuite témoigner concrètement auprès de leur population du fait que les meilleures dispositions sont prises – si c'est le cas – pour leur protection et celle de l'environnement. Et que l'on ne reproche pas aux élus de vouloir s'inscrire dans des échanges qui ne les concernent pas ! Tout les concerne, car tout est susceptible de concerner la population ! Et, en aucun cas, cela n'empêche chacune des parties prenantes d'exercer son rôle : l'industriel de produire, l'Etat de protéger et l'élu d'expliquer.

Meilleure information, plus grande transparence, et également cohérence politique de la part de l'Etat. Les élus attendent de la stabilité et de l'anticipation sur les aspects de la fiscalité qui conditionnent la mise en place des Plans de Prévention des Risques Technologiques, et donc la protection des riverains exposés.

Réconcilier les citoyens avec l'industrie !

Au sommet de la Terre, à Rio-de-Janeiro, en 1992, le principe suivant a été posé : « La meilleure façon de traiter les questions environnementales est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient ».

Tel est le combat mené par l'association France Nature Environnement (FNE) qui vise à mieux connaître et à réduire les risques industriels et leurs impacts, à promouvoir une industrie plus propre et plus économe des ressources, en réaffirmant son attachement au principe de précaution et en prônant un respect mutuel entre les experts, d'une part, et les associations de défense de l'environnement et les citoyens, d'autre part.

Dans ce contexte, l'analyse avantages-inconvénients d'une industrie, du point de vue du citoyen, doit avoir autant d'importance qu'en a l'analyse coûts-bénéfices aux yeux des industriels.

Par Maryse ARDITI*

Les interrogations des citoyens et des associations de protection de l'environnement sont immenses, aussi bien vis-à-vis des industriels que des pouvoirs publics qui les contrôlent. Risques accidentels, pollutions chroniques, sites et sols pollués, nuisances continues, impacts sanitaires... : l'association France Nature Environnement tente de définir leurs attentes, dont la liste, impressionnante, aurait de quoi nous décourager. Mais, au XXI^e siècle, rien n'est impossible ! Quittant leur rôle de spectateurs, les citoyens sont devenus des acteurs de leur environnement et ils ne feront plus marche arrière, car en tant que parents, ils savent très bien (en paraphrasant Saint Exupéry) « qu'ils n'ont pas hérité la Terre de leurs parents, mais qu'ils l'empruntent à leurs enfants ».

Commençons par une boutade. Pourquoi le riverain se mêle-t-il de ce qui se passe dans l'usine d'à côté ? A quel titre ? En fait, le riverain et l'usine proche, c'est un peu comme le malade et le médecin : le malade fait confiance au médecin en sa qualité d'expert, mais il veut quand même savoir quels sont les risques car, si le médecin se trompe (nul n'étant infaillible), c'est le malade qui risque de mourir. Dans une démocratie où les citoyens sont des sujets de droit, le droit de savoir à quels risques ils sont exposés devient fondamental. Car, si ces risques sont de mieux en mieux contrôlés, ils sont aussi de plus en plus importants, tant par la taille des installations que par leur puissance et par la dangerosité des nouveaux produits manipulés. L'analyse avantages-inconvénients d'une industrie, du point de vue du citoyen, est donc aussi indispensable que l'est, pour l'exploitant, l'analyse coût-bénéfice.

Les outils juridiques de l'intervention citoyenne

Depuis les enquêtes *commodo* et *incommodo* du début du XIX^e siècle jusqu'aux enquêtes publiques actuelles et aux

grands débats publics de la Commission Nationale du Débat Public, la participation des citoyens à l'examen des questions touchant à leur environnement est une longue marche qui progresse rapidement, en particulier avec l'élévation du niveau d'éducation de la population.

Au sommet de la Terre, à Rio-de-Janeiro, en 1992, était posé au niveau mondial un principe de base, mais sans force juridique : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient ».

Puis, dans le cadre de la convention des Nations Unies pour l'Europe, en 1998, est approuvée la convention d'Aarhus sur « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ». Entrée en vigueur en 2001, après avoir été ratifiée par seize Etats, elle l'a été par la France en 2002 et est entrée en vigueur avec la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 et le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002.

La France fera un pas de plus avec la Charte de l'environnement, votée en 2004, puis intégrée au préambule de la Constitution, en 2005. Cette Charte consacre les deux premiers piliers de la convention d'Aarhus, mais pas le troisième, sur l'accès à la justice, qui peut cependant être lu « entre les lignes » de l'article 2 : « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement », si l'on veut bien considérer que l'action juridique est une des formes possibles que peut prendre cette préservation.

Aujourd'hui, si le monde associatif est attaché à l'enquête publique, il l'est au moins autant au débat public (CNDP), qui apparaît plus en amont du processus de décision et interroge non seulement les modalités de mise en œuvre d'un projet, mais aussi son opportunité.

France Nature Environnement (FNE) milite pour un idéal : « Faire en sorte que notre démocratie et notre écono-



© Alexandre Gelebart/REA

« Indéniablement, l'explosion de l'usine AZF de Toulouse a été un coup de tonnerre et un choc pour tout le milieu industriel ». Plaque commémorative honorant la mémoire des victimes décédées sur le site de l'ancienne usine d'AZF, à Toulouse (Midi-Pyrénées).

mie soient en phase avec les limites de la planète » et sa déclinaison industrielle, « une industrie propre, économe des ressources naturelles et des produits sans danger pour transmettre aux générations futures une planète en bon état », mais son travail au quotidien consiste en des milliers de petites actions pragmatiques pour tenter de se rapprocher de cet idéal. Ces actions sont guidées par deux préoccupations : réparer les dégâts du passé et éviter d'en ajouter, à l'avenir, en privilégiant les innovations les plus « soutenables ». Les actions de FNE combinent une attitude de vigilance sur l'état de l'environnement (voir l'action que nous avons menée concernant le mercure, en 2008) et la formulation de propositions concrètes, de portée locale ou nationale (comme la demande de la tenue de la table ronde sur les risques industriels), ainsi que de nature législative ou réglementaire.

Réduire encore les risques accidentels et leurs impacts

Indéniablement, l'explosion de l'usine AZF de Toulouse a été un coup de tonnerre et un choc pour tout le milieu industriel. La loi du 30 juillet 2003 qui en a résulté est ambitieuse : elle tente de mettre en œuvre ce qui a échoué durant deux siècles – maîtriser l'urbanisation future, autour des sites à risques – et elle va plus loin en s'attaquant à l'urbanisation existante avec un objectif : limiter le nombre de personnes exposées à un risque grave en utilisant l'expro-

priation, le délaissement et les travaux lourds de mise en sécurité. La difficulté de mise en œuvre de cette loi a été très largement sous-estimée et elle est aujourd'hui confrontée à des difficultés de deux types :

- ✓ Les aspects financiers : s'ils sont prévus pour l'expropriation et le délaissement, ils ne le sont pas vraiment pour les travaux qui seront prescrits par l'Etat. La loi Grenelle 2, puis le Projet de Loi de Finances 2011, ont enregistré des allers-retours sur le crédit d'impôt. FNE considère que le reliquat restant à la charge du riverain doit être réduit au minimum ; en effet, le riverain est soumis à une triple peine : celle de devoir vivre dans un environnement pollué, celle d'être exposé à un risque d'accident et, maintenant, de surcroît, celui de devoir payer pour mettre en œuvre des précautions concernant son habitation. Dans les faits, les habitants qui vivent près d'usines à hauts risques sont rarement des privilégiés de la société, le reste à payer peut donc s'avérer une charge très lourde pour eux. La colère gronde dans beaucoup de sites industriels français, car la concertation est arrivée bien trop tard.
- ✓ La cartographie des zones d'aléas : exproprier des personnes sur la base des calculs d'un logiciel est un exercice très difficile qui doit être conduit avec beaucoup de prudence, la tempête Xynthia (avec ses conséquences en Charente-Maritime et en Vendée) est là pour nous le rappeler, même si dans le cas considéré il y a eu des morts. La tentation est forte, chez certains industriels ou chez

certaines élus, qui ne veulent pas « geler » une partie de leur territoire, de manipuler les logiciels pour en réduire les impacts. L'effet peut être absolument catastrophique, tout en réduisant, dans le même temps, la crédibilité de l'État. Les deux cartes de la page suivante, produites pour le même site à un an d'intervalle, ne peuvent que laisser perplexes les riverains. Comment passer de la zone rouge (zone C sur les cartes) à la zone sans danger, sur quelques mètres seulement ? Comment cette carte a-t-elle pu se déformer aussi spectaculairement, en l'espace d'un an ?

En tout cas, pour FNE, l'achèvement des Plans de Préventions des Risques Technologiques (PPRT) est un élément indispensable, mais à la condition de garder en mémoire qu'il faut d'abord faire un effort maximum en matière de réduction des risques à la source (réduction technique, bien sûr, mais aussi, réduction par la gestion des ressources humaines).

Sur ce dernier point, les risques accidentels ne se limitent pas aux 600 usines les plus dangereuses de France. La vigilance doit rester de mise pour toutes les installations, y compris celles qui sont actuellement déclassées et passent du régime de l'autorisation au régime de l'enregistrement, un régime que FNE a contesté avec force. De façon générale, au-delà des améliorations techniques, la prise en compte du facteur humain est essentielle. Pour FNE, les salariés sont, de fait, les premières victimes, en cas d'accident, mais ils sont aussi le dernier rempart pour empêcher celui-ci et il faut donc leur donner les moyens de jouer ce rôle, à travers diverses mesures de management :

- ✓ en renforçant leur formation et en y consacrant le temps nécessaire ;
- ✓ en reconnaissant la capacité d'alerte des salariés sur leur lieu de travail (or, la notion de lanceur d'alerte peine à émerger en France) ;
- ✓ en interdisant le recours à la sous-traitance et à l'intérim pour les postes critiques pour la sécurité ;
- ✓ en limitant les niveaux de sous-traitance (le maximum à avoir été repéré est de 7 niveaux de sous-traitance, mais des niveaux de sous-traitance de 3, 4 voire 5 sont chose assez fréquente).

Enfin, quelles que soient les améliorations de la réglementation, son application suppose des contrôles et repose sur un suivi des installations. Il faut donc du personnel supplémentaire dans les DREAL et un renforcement du nombre d'inspecteurs des installations classées, ce que FNE demande avec insistance (une ténacité qui, il faut le reconnaître, n'est pas vraiment dans l'air du temps).

Améliorer la connaissance sur les risques chroniques, la toxicité des produits, le lien entre santé et environnement et l'exposition des populations

Affirmons d'emblée que pour FNE, l'environnement doit être préservé, qu'il y ait ou non risque d'impact sanitaire. Sans cette position de principe, une décharge de produits chimiques et radioactifs très dangereux pourrait être installée là où il n'y a personne, par exemple au Pôle Sud. Il est

vrai que, durant longtemps, on a jeté n'importe quoi dans la mer. C'est un peu moins le cas aujourd'hui. Cependant, dans l'optique de réparer les erreurs du passé et, par exemple, de nettoyer les sites et les sols pollués, il est nécessaire de savoir par où commencer, et donc de savoir quels sont les sites qui présentent un danger plus important.

La liaison entre environnement dégradé et impacts sanitaires est, aujourd'hui, encore, contestée par certains. Ainsi, en 2007, un rapport sur les causes du cancer en France, signé de l'Académie de médecine et de quelques autres organismes institutionnels, précisait dans sa synthèse (1) :

- ✓ La proportion de cancers liés à la pollution de l'eau, de l'air et de l'alimentation est faible en France (de l'ordre de 0,2 %). Elle pourrait atteindre 0,8 % si les effets de la pollution de l'air atmosphérique étaient confirmés.
- ✓ Au final, ce rapport confirme l'extrême importance de quelques facteurs liés aux comportements individuels contre lesquels la prévention peut être très efficace.

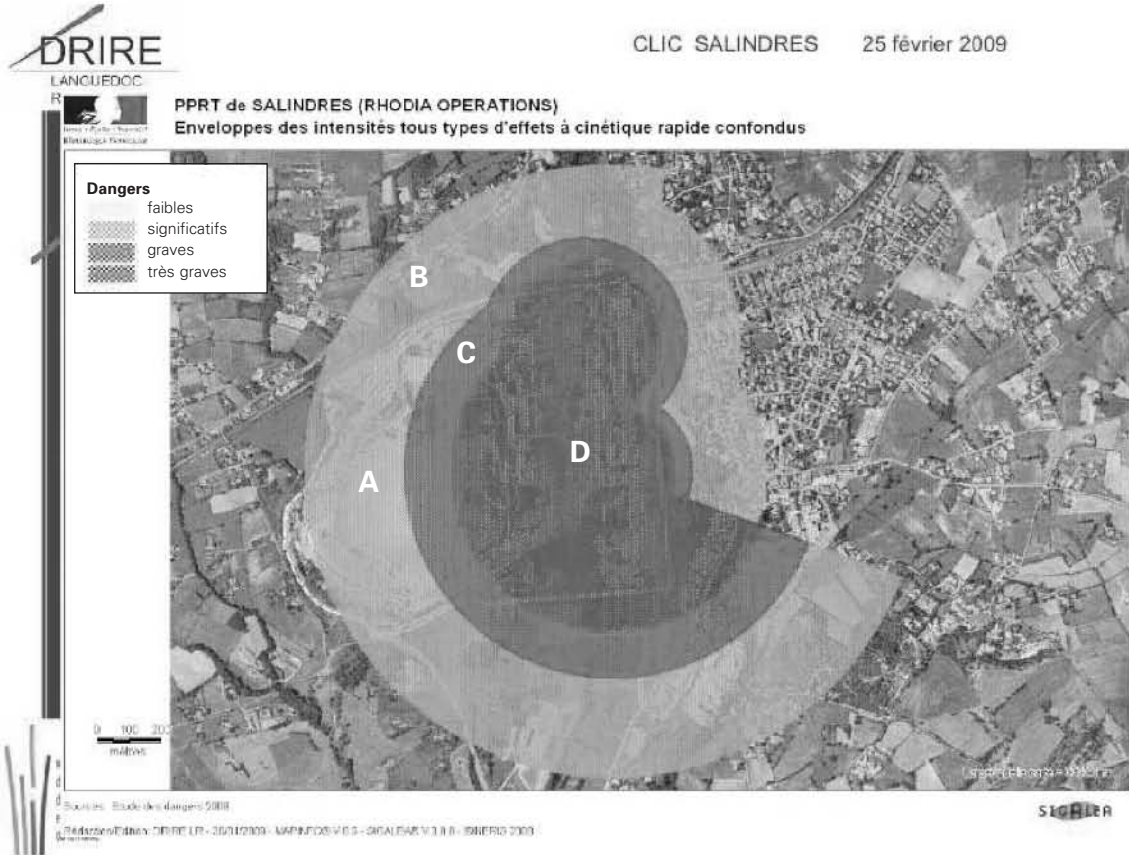
Au cas où vous n'auriez pas bien compris : « Si vous avez un cancer, c'est de votre faute ». Bien sûr, il ne s'agit pas de dire que le tabac et l'alcool n'y sont pour rien, mais qu'ils ne sont pas les seuls facteurs incriminés. D'ailleurs, le rapport précise que pour les personnes qui ne fument pas et ne boivent pas, l'origine de 85 % des cancers est inconnue. Comment affirmer, dans ces conditions, que seulement 0,2 % des cancers proviennent de la pollution ? Et les cancers chez l'enfant, pourquoi augmentent-ils ?

Heureusement, l'AFSSET (dont FNE espère que le travail ne disparaîtra pas avec sa fusion avec l'AFSSA) avait demandé, dès 2006, à l'INSERM, une étude sur les liens existant entre environnement et neuf types de cancer ! Remis en 2008, ce rapport a fait l'objet d'un avis de l'AFSSET en 2009, lequel est nettement moins caricatural et montre l'étendue des incertitudes et de l'ignorance dans ces domaines très complexes (2), où la preuve « ultime » est souvent apportée par l'épidémiologie. Or, si cette discipline est très efficace pour mettre en évidence un risque de cancer lié à un produit quand ce risque est assez grand et que le nombre de personnes concernées est assez faible, elle trouve vite ses limites dans la situation inverse, car on ne peut pas suivre une cohorte suffisante (en raison du manque de puissance statistique). Cependant, cela peut parfaitement devenir un problème de santé publique, si une majorité de la population est concernée. Ainsi, FNE place beaucoup d'espoir dans les plans santé-environnement.

Il est clair que les risques chroniques sont toujours plus difficiles à cerner, car ils se manifestent longtemps après les expositions. De nombreux enjeux sont importants pour progresser en gardant pour objectif majeur de limiter la dégradation de l'environnement dans toutes ses composantes (air, eau, sols) :

- ✓ améliorer les connaissances sur la toxicité des produits, mais aussi sur les effets cocktails (la directive REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) devrait y aider) ;

Enveloppes des intensités tous types d'effets à cinétique rapide confondus



CLIC SALINDRES
08 juin 2010

**Les études des dangers
RHODIA: Synthèse des effets**



- ✓ accélérer la mise au point et la reconnaissance des méthodes alternatives au modèle animal, qui est souvent pris en défaut ;
- ✓ accroître les études épidémiologiques sur des cohortes de salariés manipulant un même type de produit, « sentinelles » bien involontaires de la toxicité des produits ;
- ✓ rester très attentifs à l'évolution des maladies professionnelles et à leur actualisation régulière, laquelle est indispensable pour les salariés eux-mêmes et pour l'ensemble de la population ;
- ✓ déterminer des valeurs toxicologiques de référence (VTR) et des valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP) pour tous les produits à risque en se rappelant que ces valeurs ont tendance à diminuer quand la connaissance progresse ;
- ✓ accélérer la dépollution des sites et sols pollués et se donner les moyens d'en éviter de nouveaux ;
- ✓ mettre au point de nouvelles méthodes pour améliorer la dépollution,
 - progresser dans la compréhension des mécanismes de transfert des produits à travers l'eau, l'air, les sols et les plantes,
 - se fixer des objectifs ambitieux de remise en état des sols,
 - commencer la dépollution des sites industriels durant l'exploitation du site pour éviter de nouveaux sites orphelins, aller chercher les maisons mères si nécessaire,
 - obtenir, enfin, que des garanties financières soient constituées durant l'exploitation pour prévoir la remise en état des sites (l'Assemblée nationale vient de le faire pour des éoliennes, qui sont tout de même moins préoccupantes que certaines installations industrielles très polluantes) ;
- ✓ prendre en compte les préoccupations émergentes des citoyens :
 - progresser dans la connaissance des multi-expositions des riverains des grandes plateformes industrielles et mieux cerner l'impact sanitaire intégré (cela demande encore beaucoup de recherches, mais il faut bien commencer),
 - reconnaître les maladies environnementales émergentes (telle l'hypersensibilité aux ondes ou aux produits chimiques), prendre en charge les malades et accélérer les recherches permettant de comprendre les mécanismes en cause.

Aller vers une industrie plus propre et aider les innovations les plus « soutenables »

Les citoyens ne sont pas opposés à l'industrie, mais ils sont exigeants sur la qualité de leur environnement, y compris industriel. Ainsi, FNE souhaite que l'industrie française :

- ✓ profite du vieillissement des installations pour les rénover en utilisant les meilleures techniques disponibles au niveau européen et élaborées avec l'ensemble des professionnels concernés, ce qui les rend immédiatement applicables ;
- ✓ mette rapidement en œuvre la substitution des produits cancérigènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction (CMR) les plus dangereux ;

- ✓ évite de mettre en œuvre de nouveaux procédés particulièrement polluants (comme la fracturation hydraulique pour les hydrocarbures non conventionnels, qui risque d'avoir un effet absolument désastreux sur l'environnement) ;
- ✓ travaille à l'élaboration d'innovations durables qui utilisent le moins de ressources non renouvelables que possible ;
- ✓ évalue complètement les risques des innovations avant que celles-ci soient définitivement au point afin que la vision des avantages et celle des inconvénients progressent simultanément (contrairement aux nanotechnologies déjà sur le marché alors que la connaissance de leurs effets est encore quasi inexistante).

Pour conclure, nous avancerons trois idées

L'attachement des citoyens et de FNE au principe de précaution, qui reste contesté par certains

Pour FNE, l'essentiel est de ne pas recommencer l'histoire de l'amiante, de ne pas attendre d'être sûrs qu'un produit soit cancérigène – c'est-à-dire de ne pas attendre de pouvoir compter le nombre de morts qu'il a provoqués, pour le freiner, voire l'interdire. Le principe de précaution est au cœur de cette démarche. Il heurte parfois certains scientifiques, qui sont pourtant habitués au doute au sein de leurs laboratoires, mais qui ne consentent à parler au grand public qu'en termes de certitudes. Et voilà que ce grand public et les décideurs les interrogent, alors même qu'ils n'ont pas encore de réponse certaine et que les preuves scientifiques manquent. Impossible, pour eux, de s'esquiver ! La société a besoin d'eux et ils sont les mieux placés pour accélérer les recherches et lever les zones d'incertitude. Mais, en attendant, limitons les risques, car l'absence de preuve n'est pas la preuve de l'absence de tout risque ! C'est d'autant plus vrai pour les produits cancérigènes, car la gravité du cancer est indépendante de la dose de produit carcinogène absorbée : avec une faible dose et un peu de malchance... le cancer est pour vous, ou pour vos proches...

Le respect mutuel

Rien n'est plus exaspérant, pour les associations de défense de l'environnement ou pour les citoyens que d'être considérés comme « irrationnels », « mal informés » ou « inquiets à tort », dès lors qu'ils ne sont pas sur la même ligne que les « experts », ou encore de voir que toute concertation est conçue comme une information à sens unique, avec la certitude que le citoyen, une fois informé, sera d'accord avec les « experts ».

En réalité, experts et profanes « fonctionnent » de la même manière face aux risques. Plus un risque est connu, plus il est possible d'agir sur lui, et, de fait, plus il est minimisé. Ainsi, un expert travaillant au sein d'une entreprise qu'il connaît bien et capable d'agir pour améliorer la sécurité au quotidien, aura tendance à être moins inquiet que le riverain impuissant à agir et connaissant mal les enjeux.

Encadré 1**Une présentation de FNE**

France Nature Environnement est une fédération d'associations locales, elles-mêmes regroupées en fédérations départementales, puis régionales. Ce sont ces dernières qui adhèrent à FNE, ainsi que des grandes associations nationales, comme par exemple la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO). FNE fédère ainsi plusieurs milliers d'associations de protection de l'environnement sur tout le territoire français (métropole et Outre-Mer).

FNE est un mouvement de citoyens qui s'engagent volontairement dans une démarche d'acteurs du dialogue environnemental basée sur un ensemble de valeurs : l'intérêt général, le respect du vivant, la sobriété, l'équité, la solidarité... FNE fonctionne de façon démocratique en élisant ses dirigeants.

Le réseau « Risques et impacts industriels » de FNE organise des formations décentralisées à l'intention des membres des associations qui siègent dans les Conseils Départementaux de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques (Coderst), les Comités locaux d'information et de concertation (CLIC), les Commissions Locales d'Information et de Surveillance (CLIS), ou qui sont intéressés par cette thématique (relativement récente dans l'histoire de FNE, qui a été créée, rappelons-le, en 1968).

Inversement, avec pourtant presque 20 000 morts par an, les accidents domestiques sont perçus comme un risque mineur par le grand public (un risque classé en 24^e position sur les 32 retenues par le baromètre de l'Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire), car chacun voit bien qu'il est en son pouvoir de maîtriser ce risque à son niveau, chez lui (même si le manque d'information contribue à minimiser ce risque). Finalement, nous avons tous la même logique.

Mais il y a plus : dans certaines situations, l'expérience venant du vécu et d'une connaissance intime du terrain représente une vraie compétence, qui doit être prise en compte dans les expertises officielles afin de les compléter et d'en élargir la vision, et donc de les améliorer (et même, parfois, de les contredire).

La marche arrière n'existe pas

Malgré les difficultés de toutes ces concertations, les temps considérés comme perdus par certains, les incompréhensions de part et d'autre, il n'y a pas de recul possible. Les citoyens ne sont plus des spectateurs de leur environnement : ils en sont devenus des acteurs et comptent même avoir, en la matière, un rôle de plus en plus important (voir l'encadré 1).

Notes

* Nature Environnement, pilote du pôle « Risques et impacts industriels ».

(1) http://www.academie-medecine.fr/Upload/tubiana_rapp_cancer_13sept_073.pdf

(2) <http://www.cancer-environnement.fr/LinkClick.aspx?fileticket=yWHatXfXLI0%3D&tabid=45>

Une réforme majeure du droit des installations classées : le régime de l'enregistrement

Créé par l'ordonnance du 11 juin 2009, le régime de l'enregistrement vient réintroduire la proportionnalité dans le traitement des dossiers en comblant un manque entre les deux régimes existants jusque-là, l'autorisation et la déclaration.

Le régime de l'enregistrement marque un changement, avec l'introduction de modifications touchant à la procédure, dans la continuité, avec le maintien des fondamentaux de la protection de l'environnement.

Ce nouveau régime ne traduit pas une régression par rapport à la situation antérieure, bien au contraire (maintien d'une consultation du public et des différentes parties prenantes, raccourcissement du délai de délivrance de l'autorisation, des prescriptions définies à l'échelon national mais autorisant la prise en compte du particularisme des contextes locaux).

Par Henri KALTEMBACHER*

Introduction

Réforme importante du Code de l'environnement, l'introduction d'un régime d'autorisation simplifiée, le régime d'enregistrement, par l'ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009 est devenue pleinement opérationnelle en avril 2010 avec la parution des décrets de procédure, du premier décret concernant la nomenclature et des premiers arrêtés ministériels de prescriptions générales. Les deux premiers arrêtés préfectoraux d'enregistrement qui sont intervenus en novembre 2010 ont fait de ce projet de réforme une réalité. S'il est trop tôt pour tirer les premières conclusions de la mise en place de cette nouvelle procédure, il est possible de présenter les raisons de ce changement, la méthode et les grandes étapes de sa mise en place, le dispositif tel qu'il a été finalement défini, son champ d'action et ses avantages.

Les raisons d'une réforme

Les raisons de ce changement sont multiples, mais la raison de fond est l'adaptation des procédures à un contexte qui avait énormément évolué depuis 1976 (1).

En effet, si le législateur a entendu, en 1976, réduire de trois à deux le nombre des régimes d'installations classées, il l'a fait dans un contexte où la différence entre les deux régimes d'autorisation était devenue tellement ténue (elle concernait essentiellement la durée de l'enquête publique) qu'elle en avait perdu son sens. En outre, à l'époque, la réglementation européenne, qui n'en est qu'à ses premiers balbutiements, impose peu de contraintes, notamment sur

le plan procédural. Or, ce contexte a beaucoup évolué (notamment sous l'effet de la montée en puissance de la réglementation européenne et de sa transposition en droit français, qui s'est faite en utilisant le dispositif existant, celui de l'autorisation). Les directives sur les études d'impact (directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement), les risques industriels majeurs (directive 82/501/CEE du 24 juin 1982 et 96/82 du 9 décembre 1996) et la prévention et la réduction intégrées des pollutions (directives 96/61/CE du 24 septembre 1996 et 2008/1/CE du 15 janvier 2001) sont venues impacter de manière très significative notre droit national en complexifiant peu à peu la procédure d'autorisation. Pour donner une illustration de l'importance de ces évolutions, on peut citer l'introduction des études des dangers et le renforcement du contenu de l'étude d'impact.

Néanmoins, l'examen attentif de ces trois directives majeures en matière d'environnement industriel, ainsi que celui des directives dites « sectorielles » (COV, GIC...), montrent que leurs champs d'application ne couvrent qu'un tiers environ des 46 000 établissements (2) relevant du régime de l'autorisation. S'il faut se garder d'un alignement pur et simple sur le champ défini au niveau communautaire, un examen attentif de la situation conduit naturellement à s'interroger sur la pertinence des procédures et sur leur contenu.

L'autre conséquence de ces évolutions du droit national a été le creusement du fossé entre les deux régimes d'installations classées. En effet, le régime de l'autorisation s'est

vu renforcé, alors que le régime de la simple déclaration a peu (voire pas du tout) évolué.

Ces deux procédures sont de fait très différentes. D'un côté, la déclaration est une procédure sans possibilité d'opposition de la part de l'administration, hormis sur des points formels, avec un dossier très léger. Le simple fait de remplir cette formalité permet à l'exploitant de démarrer immédiatement son activité. A l'opposé, le régime d'autorisation va conduire le futur exploitant à constituer un dossier précis et exhaustif, qui sera soumis à une enquête publique et qui ne lui permettra de démarrer son activité qu'à l'issue de la procédure (dont la durée moyenne est supérieure à une année). Le passage de l'un à l'autre des régimes s'effectue au vu du franchissement d'un seuil numérique, sans incidence de la proportionnalité. La question de l'intérêt d'un régime intermédiaire entre ces deux procédures ne pouvait donc qu'être posée.

En matière de prescriptions applicables, le contexte de la loi de 1976 a également été très largement modifié, notamment dans les années 1990 (3) par l'introduction (au niveau législatif) de la possibilité, pour le ministre en charge des installations classées, d'édicter des réglementations techniques et générales. Ainsi, dans de nombreux secteurs, des arrêtés ministériels existent qui couvrent les situations d'implantations courantes et fixent les prescriptions qui permettent de rendre négligeable leur impact environnemental. L'étude des dangers et l'étude d'impact (qui sont les deux piliers du dossier de demande d'autorisation) visent également à déterminer les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts. Cette logique a prévalu dans la refonte des procédures liées aux études d'impact dans la loi Grenelle II (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement), qui est venue, pour les projets relevant du régime général des études d'impact, mettre en place un régime de police administrative spécial permettant d'imposer, puis d'assurer le suivi de la mise en œuvre des prescriptions issues de la séquence « éviter/réduire/compenser » en matière d'impact. Dans le cas particulier des installations classées, lorsque ces mesures sont déjà déterminées au niveau national et dans le cas de contextes locaux non particulièrement sensibles, la question de l'adaptation des procédures doit, là encore, être posée.

Enfin, le contexte économique nous pousse à optimiser les ressources mises à contribution tant du côté de l'exploitant que du côté des pouvoirs publics ou des ONG, à protection de l'environnement constante, voire améliorée. Cette optimisation passe par deux éléments importants : l'adaptation des éléments procéduraux (dossiers, consultation, définition des prescriptions) et le renforcement de l'implication de l'exploitant dans la protection de l'environnement par une meilleure connaissance de ses obligations.

Au travers de l'étude d'impact et de l'étude des dangers, la procédure d'autorisation conduit l'exploitant à une analyse poussée des impacts potentiels de l'exploitation de son installation et à proposer des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation de ces impacts. Dans le cas d'installations où les impacts potentiels sont bien connus (un entrepôt, une station-service...), cette méthode comporte

deux inconvénients importants. Le premier est le fait que la plupart des impacts sont déjà évités ou réduits par des prescriptions nationales connues et que grand est le risque de voir ces deux études tourner à l'étude bibliographique. Le second inconvénient réside, quant à lui, dans le fait que le degré élevé de compétence et de technicité requis par la rédaction de tels documents, conduit à une sous-traitance systématique dans le cas des installations de taille modeste. Or, si cette sous-traitance est nécessaire pour garantir la qualité des documents produits, elle éloigne le porteur de projet de la perception des enjeux environnementaux.

La genèse de la réforme

Il serait trompeur de penser que le régime d'enregistrement serait né dans l'urgence au travers du plan de relance de 2009. L'ensemble des constats développés précédemment a été fait, dès 2005, dans le cadre de l'instance de concertation des installations classées, le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (à l'époque, Conseil supérieur des installations classées (4)). Ce Conseil a pour mission d'éclairer les choix du Gouvernement notamment en matière d'installations classées, et plus particulièrement en matière d'élaboration de la nomenclature, c'est-à-dire de détermination des critères faisant qu'une installation ressortit à telle ou telle procédure d'autorisation. C'est ainsi qu'à l'issue d'un débat portant sur le relèvement du seuil de certaines rubriques, lors de sa séance du 21 juin 2005, le Conseil supérieur des installations classées (CSIC) a demandé au ministère du Développement durable d'étudier la création d'un régime intermédiaire entre l'autorisation et la déclaration.

A l'issue de premières réflexions internes, le ministère a décidé de charger l'Inspection générale de l'environnement d'une mission portant notamment sur :

- ✓ l'adaptation des régimes réglementaires existants ;
- ✓ la définition de modifications de seuils correspondant à ces adaptations.

La mission a débouché sur un rapport établi par Messieurs Barthélemy et Grimot, remis le 11 janvier 2006 et présenté notamment au Conseil supérieur des installations classées. L'établissement du rapport a fait l'objet d'une large consultation, pilotée par les auteurs. Ce rapport se conclut notamment sur la nécessité de créer un régime d'autorisation simplifiée, dont il pose les grands principes :

- ✓ le maintien de la consultation du public, sous une forme simplifiée ;
- ✓ l'édiction de prescriptions générales au niveau national, avec une possibilité d'adaptation aux contextes locaux particuliers ;
- ✓ la délivrance dans des délais courts de l'autorisation simplifiée.

En parallèle, dans le cadre des audits de modernisation de l'Etat entrepris par la Direction générale de la Modernisation de l'Etat (DGME), les procédures relatives aux installations classées ont fait l'objet d'une expertise préalable. La procédure d'autorisation a également été étudiée dans le cadre des travaux de mesure et de réduction

des charges administratives. La DGME a ainsi retenu la création d'un régime d'autorisation simplifiée comme mesure prioritaire dans le cadre du projet de loi de simplification du droit.

La publication du rapport sera le point de départ d'une importante consultation de l'ensemble des parties prenantes et, en parallèle, de la mise en place d'un groupe de travail interne à l'administration, piloté par le Service de l'environnement industriel de la Direction de la prévention de la pollution et des risques. Ces deux éléments vont conduire à la rédaction d'un premier projet de création du troisième régime. Dès ce premier projet, les travaux intégreront à la fois les dimensions législative et réglementaire afin que la phase de concertation puisse se dérouler dans la plus grande transparence.

Cette phase de travail s'achèvera avec la présentation du projet de loi et de son décret d'application au CSIC, le 19 février 2008. Une première tentative d'insérer une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance sera faite dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie, mais il faudra attendre la loi n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés, plus particulièrement à son article 27, pour que l'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance soit acquise. Cette habilitation est donnée sur la base de délais particulièrement courts (4 mois), qui ne pourront être

tenus que grâce au travail préalable sur le projet et à la concertation importante déjà réalisés. Le Conseil supérieur des installations classées sera consulté une ultime fois sur le projet d'ordonnance le 3 mars 2009 et celle-ci sera publiée le 12 juin 2009.

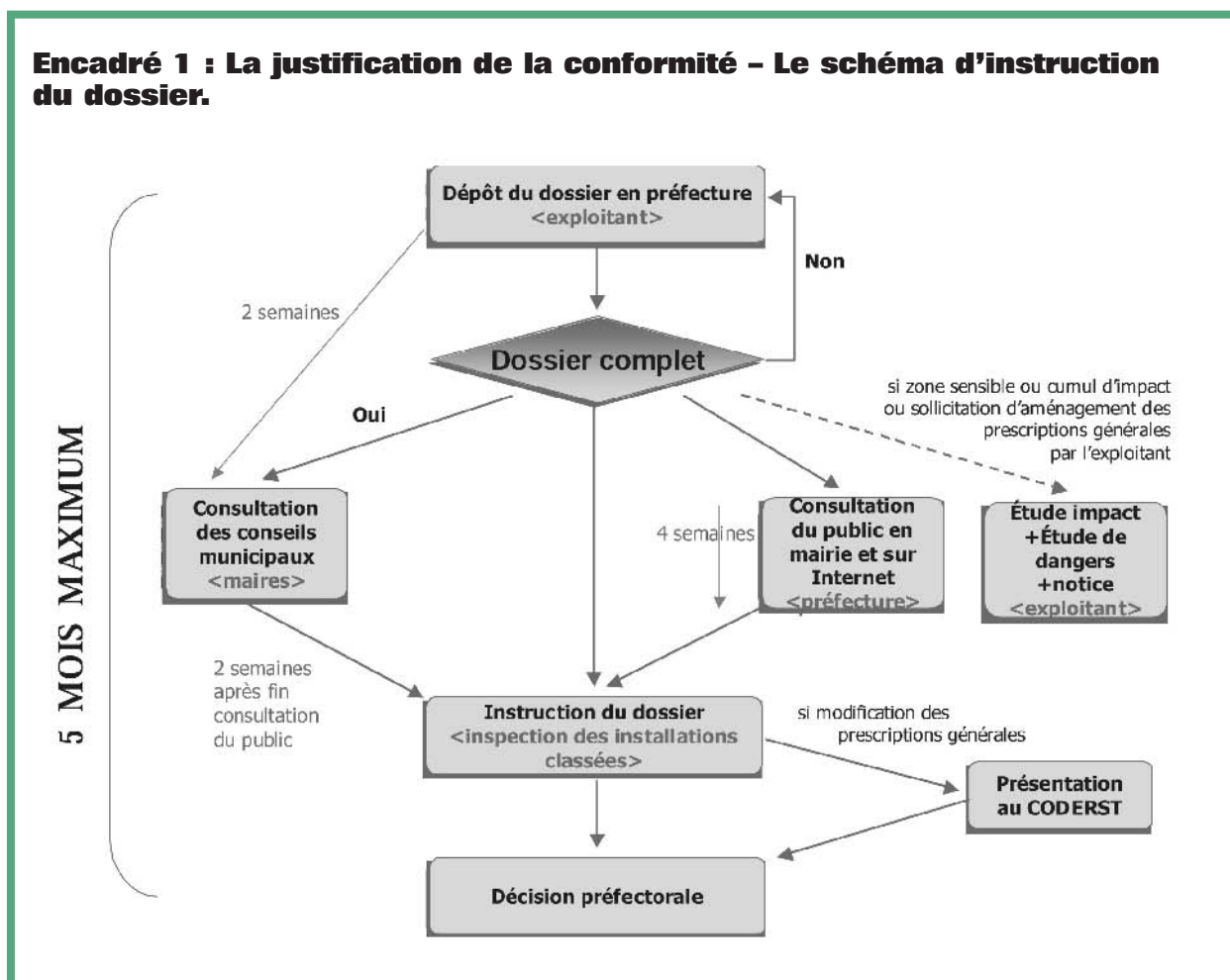
La mise en place complète du régime nécessitera néanmoins la prise d'un décret de procédure et la mise en place d'un décret de nomenclature, ainsi que la prise d'arrêtés de prescriptions générales. Là encore, le travail mené en amont sur le décret « procédures » permettra de réduire au maximum les délais et de faire paraître, dans le même temps, les deux décrets et les cinq premiers arrêtés (en mars 2010). Les travaux techniques portant sur les premières rubriques seront menés au cours du second semestre 2009, sur la base des projets de décrets. Par ailleurs, il faut souligner que le décret « procédure » viendra également tirer les conséquences de la table ronde tenue sur les risques industriels.

L'ensemble de ces efforts permettra de prendre les premiers arrêtés préfectoraux d'enregistrement en appliquant la nouvelle procédure dès la mi-novembre 2010, soit moins d'un an et demi après la signature de l'ordonnance.

Le dispositif du régime d'enregistrement

Le détail de la procédure figure dans l'encadré ci-dessous. Mais, plutôt que de détailler la procédure, qui s'inscrit

Encadré 1 : La justification de la conformité - Le schéma d'instruction du dossier.



dans la logique habituelle de la législation sur les installations classées, il convient de présenter ses caractéristiques principales et les éléments novateurs que le régime d'enregistrement a introduits.

Sa caractéristique première est le fait qu'il s'appuie sur des prescriptions-types (définies au niveau national) spécifiques à chaque catégorie d'installation visée, lesquelles sont définies au travers d'un arrêté ministériel de prescriptions générales. L'existence de ces prescriptions est d'ailleurs un des éléments nécessaires pour qu'une rubrique soumise à enregistrement entre en vigueur. Ces prescriptions sont établies à l'issue d'un large processus de consultation du public et de l'ensemble des parties prenantes, ce processus étant conclu par un avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Ce mode d'élaboration garantit que ces prescriptions permettront de prévenir les impacts d'une installation implantée dans un contexte non particulièrement sensible.

Une autre caractéristique importante de ce régime tient à une modification conséquente de la logique de constitution du dossier. En effet, en régime d'autorisation, le dossier est principalement constitué de deux études (étude d'impact et étude des dangers), qui analysent les impacts et les dangers potentiels de l'installation et proposent les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation applicables à l'installation concernée. En régime d'enregistrement, ces mesures étant définies, dans un contexte normal, par l'arrêté ministériel de prescriptions générales, il reviendra à l'exploitant, dans son dossier de demande, de donner à l'administration et au public les éléments qui permettront de vérifier qu'il est en situation de respecter ces prescriptions (voir les encadrés 2 et 3). Cette modification en profondeur de la logique du dossier comprend, au minimum, quatre avantages majeurs :

- ✓ elle permet d'éviter des études longues et coûteuses, qui débouchaient, par le passé, sur des propositions de prescriptions, souvent identiques pour un type d'installation donné ;
- ✓ elle rend possible une prise en compte, très en amont de la conception de l'installation, des prescriptions en matière d'environnement, grâce au fait que celles-ci sont connues *a priori* ;
- ✓ la précision, là encore *a priori*, des modes de justification (les arrêtés de prescriptions sont accompagnés d'un document précisant les justifications nécessaires) permet une plus grande sécurisation du porteur de projet, dès la phase de conception ;
- ✓ enfin, le dossier devient plus proche des compétences techniques du porteur de projet, dès lors qu'il s'agit d'obligations techniques précises qui s'imposent lors de la conception et au cours de l'exploitation de son installation.

Autre caractéristique importante du régime : contrairement au régime déclaratif, le maintien d'une capacité, reconnue au préfet, de pouvoir s'opposer au projet et modifier *a priori* les conditions de fonctionnement, avec le soutien technique de l'Inspection des installations classées. Ainsi, la prise en compte des contextes locaux particuliers

Encadré 2 : Justification de la conformité

La définition réglementaire du document est donnée par l'article R. 512-46-4 du Code de l'environnement :

Un document justifiant du respect des prescriptions applicables à l'installation en vertu du titre I^{er} du livre V, notamment les prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées en application du I de l'article L. 512-7. Ce document présente notamment les mesures retenues et les performances attendues par le demandeur pour garantir le respect de ces prescriptions.

En pratique, il s'agit de définir dans un arrêté ministériel de prescriptions générales l'ensemble des prescriptions applicables et en complément d'établir un guide de justification de conformité disponible pour l'inspection **et** pour le demandeur. L'arrêté et le guide sont élaborés en même temps et font l'objet des mêmes consultations.

La mise à disposition de ces guides qui n'ont pas valeur réglementaire est réalisée *via* le site Internet destiné au porteur de projet (<http://installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr/>). Pour novatrice qu'elle soit en matière d'installations classées, cette démarche est déjà utilisée par d'autres dispositifs réglementaires français ou européens. Par exemple, le règlement européen sur le contrôle de navigabilité des aéronefs (EASA Part M EC No. 2042/2003) utilise un mécanisme de moyens de conformité acceptable (Acceptable Means of Compliance and Guidance Material) très proche du mécanisme mis en place dans la justification de conformité et du guide.

est permise au travers de la capacité de refus ou de renforcement des prescriptions. Bien entendu, ces possibilités sont exercées en pleine transparence vis-à-vis des parties prenantes : tout refus ou toute modification des prescriptions entraîne la consultation de la commission locale compétente : le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst). Par symétrie, le porteur de projet peut, lui aussi, solliciter des aménagements, qui seront instruits, le cas échéant, dans les mêmes formes.

Elément important de la procédure, la consultation du public s'est vue non seulement simplifiée mais également

Encadré 3 : Constitution de la demande

La demande est constituée de l'identification du demandeur, de l'adresse d'implantation et surtout d'un descriptif de l'installation (deux pages maximum pour une demande dont la particularité est sa mise en ligne) et, bien entendu, du dossier proprement dit. Le contenu du dossier est défini par l'article R. 512-46-4 du Code de l'environnement et comprend :

- ✓ Des plans (points 1 à 3) aux échelles 1/25000 – 1/2500 – 1/200.
- ✓ Compatibilité avec l'urbanisme (certificat d'urbanisme ou analyse de la compatibilité des règles du PLU) (point 4).
- ✓ Remise en état (s'il s'agit d'un site nouveau) (point 5).
- ✓ Évaluation des incidences Natura 2000 (en site ou liste locale) (point 6).
- ✓ Capacité technique et financière (point 7).
- ✓ La justification de conformité.
- ✓ Éléments de compatibilité avec des plans et programmes (PPA, Sage, Sdage, plans déchets, schémas des carrières, programme Nitrate) (point 9).
- ✓ Localisation du site dans un parc national, un parc naturel régional, une réserve naturelle, un parc naturel marin ou un site Natura 2000 (point 10).

rénovée. La traditionnelle enquête publique (introduite en 1976, mais digne héritière des enquêtes de *commodo et incommodo*), efficace sur des projets importants et soulevant des questionnements complexes pour lesquels la présence du commissaire-enquêteur se révèle irremplaçable, est trop lourde pour des projets de moindre ampleur, qui génèrent, en règle générale, peu (ou pas) de réaction du public. Il a été jugé préférable de lui substituer une procédure moins lourde. La procédure retenue pour l'enregistrement, d'une durée identique, prévoit une mise à disposition du dossier à la mairie d'implantation. Le mécanisme d'annonce et de recueil des observations du public fait appel au mode de communication électronique (mise en ligne des avis de consultation, de la fiche de présentation, recueil des avis...). Ces mécanismes, peu utilisés dans le cadre de la consultation du public, ont d'ailleurs été étendus en partie à l'enquête publique par le décret de procédure de mars 2010 (la consultation des conseils municipaux des communes concernées a été maintenue).

Novation, également, en matière d'installations classées : la procédure est enfermée dans des délais globaux

et débouche sur une décision implicite. Ainsi, le délai global de procédure est limité à cinq mois et son dépassement entraîne le rejet implicite de la demande. Une possibilité de proroger une unique fois ce délai est néanmoins ouverte afin de tenir compte de circonstances particulières (pas de consultation du public possible en période électorale, ordre du jour surchargé du Coderst, etc.).

En matière de contrôles de l'installation en fonctionnement, on reste dans un schéma classique (une visite, au minimum, tous les sept ans), mais avec un engagement fort, de la part de l'inspection, d'effectuer une visite au cours des six premiers mois de fonctionnement, ceci afin de s'assurer de la mise œuvre correcte des prescriptions.

La caractéristique peut-être la plus novatrice de ce régime est l'introduction d'un mécanisme (relativement courant au niveau européen, mais très peu usité en France) d'analyse au cas par cas. Lors de l'examen de la demande, le préfet peut, dans trois cas définis au niveau législatif, décider que l'instruction du dossier se fera conformément à la procédure d'autorisation.

Cette particularité a été au centre de nombreux débats et il convient de nous attarder ici sur les raisons de ce choix. Une prise en compte correcte de l'environnement passe par le croisement entre des impacts potentiels et les milieux susceptibles d'être impactés. On retrouve d'ailleurs cette dualité en matière de risques entre les enjeux et les aléas. Dans le cas des installations classées, en règle générale, les impacts potentiels et les aléas sont bien connus ; ils sont intrinsèques au type d'activité et à la taille de l'installation. Ces deux paramètres font l'objet de la nomenclature qui définit l'activité et le paramètre de taille. En matière de milieu, la difficulté est plus grande, lorsqu'il s'agit de définir, ou de quantifier un type de milieu. Le droit communautaire (la directive 85/337 et plus particulièrement son article 4 et son annexe III) définit des critères s'appliquant à la fois aux impacts et aux milieux, mais il laisse largement ouvert l'examen au cas par cas permettant de décider la mise en place d'une analyse approfondie (étude d'impact et étude des dangers) ou non. Le régime d'enregistrement met en place ce mécanisme au travers de la décision de basculement en procédure d'autorisation. Un mécanisme similaire a également été mis en place par la loi portant engagement national pour l'environnement, pour les projets relevant du régime général des études d'impact.

Néanmoins, le mécanisme mis en place dans le cadre de l'enregistrement comporte plusieurs particularités :

- ✓ le basculement d'un régime à l'autre est lié à trois critères précis : la localisation du projet, le cumul d'impacts et l'importance de la modification demandée par le porteur du projet au regard des prescriptions nationales ;
- ✓ la décision de basculement est prise par le préfet, autorité compétente pour prendre la décision ;
- ✓ le basculement de procédure peut intervenir jusqu'à 30 jours après la fin de la consultation du public. Si ce point peut apparaître comme une source d'insécurité juridique pour le porteur de projet, ce délai permet néanmoins de prendre en compte des sensibilités locales qui n'auraient pas été perçues initialement ;

✓ le porteur de projet peut solliciter par lui-même une instruction *via* la procédure d'autorisation, cela en fonction des aménagements des prescriptions nationales qu'il sollicite de la part de l'administration.

Il convient de noter qu'en cas de basculement, c'est bien l'ensemble de la procédure qui est identique à celle de l'autorisation, notamment en matière de constitution de dossier et de consultation du public.

Le revers de la souplesse introduite par ce mécanisme est l'effort supplémentaire de transparence et d'information *a priori* que doit faire l'administration. Ainsi, l'autorité compétente, s'appuyant sur les services d'inspection des installations classées, doit être particulièrement attentive à l'information des porteurs de projets, le plus en amont qu'il est possible, sur l'existence d'un contexte local particulier et sur la possibilité de basculement inhérente à ce contexte, cela permettant de rendre ce basculement le plus prévisible possible. Notamment, le préfet de département doit pouvoir indiquer le plus tôt possible à un porteur de projet qui le souhaiterait, si la localisation qu'il a retenue pour son projet risque d'entraîner ce basculement.

Cette information sur le risque de basculement et sur son caractère prévisible est un facteur clé pour le succès de ce régime. La maîtrise de la prévisibilité des basculements permettra d'en limiter le nombre en incitant les porteurs de projets à prendre en compte, en amont de leur démarche, l'emplacement le plus approprié pour leur activité, par rapport aux enjeux environnementaux. De même, il est important que les critères de prise en compte de la sensibilité du milieu fassent l'objet d'une clarification au niveau national (c'est ce qui a été réalisé au travers de la circulaire du 22 septembre 2010).

L'ensemble de ces caractéristiques font du régime de l'enregistrement un régime distinct des deux régimes existants, qui vient naturellement combler un manque croissant entre l'autorisation et la déclaration.

Le champ d'intervention du régime d'enregistrement

Les caractéristiques mêmes du régime d'enregistrement préfigurent le champ d'application. Dès le rapport de l'Inspection générale de l'Environnement, les problématiques de procédure et de champ d'application ont été analysées, en parallèle.

Un reproche parfois entendu à propos du régime d'enregistrement est le fait que celui-ci ne constitue pas une simplification du droit. Ce reproche est fondé : en effet, l'introduction de ce régime vise non pas à diminuer le nombre des procédures définies dans le Code de l'environnement, mais bien à simplifier les procédures applicables à un type donné d'installation.

Le champ d'application de la nouvelle procédure est donc celui des installations qui, certes, présentent de graves dangers ou inconvénients, mais des dangers et inconvénients qui sont à la fois bien connus de l'ensemble des acteurs et maîtrisables, dans un contexte environnemental classique,

au moyen de prescriptions-types. Cette définition est complétée par des critères simples, qui sont les suivants :

- ✓ l'activité de l'installation ne doit pas entrer dans le cadre d'une directive européenne requérant une autorisation ou une étude d'impact (directives IPPC ou étude d'impact) ;
- ✓ elle doit relever de secteurs d'activité ou de technologies dont les enjeux environnementaux sont aujourd'hui bien identifiés et pour lesquels l'application de prescriptions générales est efficace sans nécessiter de recours à une étude d'impact ou à une étude de dangers ;
- ✓ elle doit pouvoir s'implanter dans des zones non sensibles, de préférence dans des zones industrielles ou artisanales ;
- ✓ ces activités relèvent aujourd'hui principalement du régime de l'autorisation.

Bien entendu, la définition des activités qui vont rentrer dans le champ d'action du nouveau régime sera réalisée au travers de la nomenclature des installations classées. Ainsi, il convient de rappeler le mécanisme qui conduit à l'élaboration de cette nomenclature. Dans un premier temps, une analyse du secteur d'activité est menée par les services de l'Etat. Celle-ci s'appuie sur des référents techniques, ainsi que sur des travaux internationaux, notamment les BREFs (5), si le secteur en question est concerné. De ces études ressortent les grandes caractéristiques de ces activités, à savoir :

- ✓ la dimension du projet ;
- ✓ l'utilisation des ressources naturelles ;
- ✓ la production de déchets ;
- ✓ la pollution et les nuisances ;
- ✓ le risque d'accidents, eu égard notamment aux substances ou aux technologies mises en œuvre.

Dès 1976, le principe, toujours réaffirmé, d'action préventive et de correction, par priorité, à la source, des atteintes à l'environnement en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable va permettre de garantir que les nouvelles implantations utiliseront des technologies au moins aussi performantes que celles qui auront fait l'objet de l'analyse préliminaire.

Ce principe, largement repris par la directive 2008/1/CE (dite IPPC), conduit à une connaissance intrinsèque des facteurs de nuisance d'un projet en fonction de critères dimensionnels simples. Les BREFs, notamment, reposent sur des analyses de ce type.

Cette analyse permet de définir, d'une part, le critère technique dimensionnant et, d'autre part, en fonction du champ d'activité concerné (la rubrique, dans la nomenclature des installations classées), les impacts potentiels de ces installations notamment en termes d'étendue, d'ampleur, de complexité, de probabilité, de durée, de fréquence et de réversibilité.

Dans un second temps, ces éléments sont recoupsés avec des éléments de localisation. Il est difficile de procéder à ce recoupsage dans l'ensemble des cas de localisation existants ou futurs. Ainsi, les seuils sont déterminés en fonction d'une implantation standard, c'est-à-dire d'une implanta-

tion dans un environnement ne présentant pas de sensibilité particulière.

L'analyse débouche donc, *in fine*, sur la détermination de trois seuils :

- ✓ un seuil déterminant le champ d'application du régime d'autorisation ;
- ✓ un seuil déterminant le champ d'application du régime d'enregistrement ;
- ✓ un seuil déterminant le champ d'application du régime de déclaration.

A l'issue de cette analyse technique effectuée par l'administration centrale, une large consultation des parties prenantes est mise en place afin de s'assurer que ces seuils sont bien adaptés.

A l'issue de cette concertation, le projet de nomenclature est présenté au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, puis au Conseil d'Etat. Ces consultations permettent de s'assurer de la prise en compte correcte des remarques que le projet a pu susciter.

L'introduction du régime d'enregistrement se fait progressivement. Lors de la mise place du régime, il a été décidé de sélectionner une première vague de secteurs retenus de manière à concerner environ 10 000 installations (sur les 46 000 soumises à autorisation). Ces secteurs sont :

- ✓ la logistique (entrepôts, stations-services, entrepôts frigorifiques, blanchisseries) ;
- ✓ le travail mécanique du bois, du plastique et des métaux ;
- ✓ l'agroalimentaire (caves, petites distilleries, diverses industries agroalimentaires) ;
- ✓ la transformation des matériaux de construction (broyage, matériel vibrant, enrobage).

A ce jour ont effectivement basculé dans le régime de l'enregistrement les distilleries de taille moyenne, les blanchisseries, les petits stockages de produits explosifs, les installations de méthanisation et la combustion des gaz produits, les entrepôts (notamment les entrepôts frigorifiques), les stations-services, les stockages de polymères et les stockages de pneumatiques.

En ce qui concerne les autres rubriques, les travaux se poursuivent et ils sont, pour certains, bien avancés. Le récent rapport de Mme Laure de La Raudière et les engagements du Gouvernement vont venir accélérer la mise en œuvre d'un programme, déjà important.

Les avantages du régime de l'enregistrement

Le faible recul dont nous disposons ne nous permet pas de tirer complètement les enseignements de l'introduction de ce troisième régime d'installations classées. Néanmoins, un certain nombre d'avantages ressortent d'ores et déjà de sa mise en place.

Il permet, en effet, d'assurer un niveau de protection des personnes et de l'environnement au moins équivalent à celui qui existait avant sa création. Les prescriptions des arrêtés ministériels types des rubriques relevant de l'enregistrement sont au moins aussi contraignantes que les prescriptions antérieures. Mais elles sont pleinement acceptées par les professionnels, car elles sont le fruit d'un dialogue

avec eux et, plus généralement, avec l'ensemble des parties prenantes. La mise en place de ces prescriptions permet également de vérifier que les critères de la nomenclature restent pertinents.

L'enregistrement donne aux porteurs de projets une lisibilité accrue de la réglementation en vigueur. En effet, avant même le dépôt du dossier, les prescriptions générales sont connues et les manières de justifier du respect de ces prescriptions sont clairement définies. La portée nationale de ces prescriptions et de leur mode de justification limite les risques de distorsion de concurrence.

Il permet d'éviter des études et des analyses spécifiques vouées à aboutir, au final, à des prescriptions standard. Tout en n'obérant pas complètement la possibilité de réaliser ce type d'étude lorsque les circonstances locales l'exigent, le régime d'enregistrement permet de concentrer les efforts de l'exploitant et de l'administration sur la conformité aux règles nationales et sur la mise en place des dispositifs techniques « *ad hoc* ».

Il permet de réduire, à trois ou quatre mois (en moyenne), les délais d'instruction des demandes. Les délais constatés (le délai maximum est de cinq mois, son dépassement signifiant un refus implicite) sont beaucoup plus proches des délais requis par les autres procédures administratives (délivrance du permis de construire, notamment). Mais, surtout, si le délai de procédure est une notion administrative discutable pour le porteur de projet, le nouveau régime réduit également le délai « perçu », car le délai de constitution du dossier est lui aussi considérablement réduit. L'incertitude dans le contenu même du dossier est, elle aussi, considérablement réduite par l'apport des guides d'aide à la justification de conformité, qui définissent point par point les attentes de l'administration, notamment en matière de mode d'administration de la preuve (voir l'encadré 2 de la page 92). Tout en maintenant notre niveau d'exigence en matière de qualité de l'environnement, ce régime, qui devrait à terme concerner au moins un quart des installations soumises à autorisation, permet de nous aligner sur nos proches voisins européens en matière de délais d'instruction d'autorisations concernant des catégories d'installations industrielles analogues.

Il permet une meilleure proportionnalité de l'action publique au regard des enjeux. En effet, il fait gagner du temps sur l'instruction du dossier grâce à une présentation plus claire et davantage centrée sur le respect des prescriptions. L'intervention de l'administration se concentre non pas sur l'élaboration des prescriptions, un travail réalisé au niveau national et mutualisé, mais sur la vérification des mesures prises par le porteur du projet, ainsi que des quelques mesures d'adaptation au contexte local, qui peuvent se révéler nécessaires. Ce dispositif permet, par conséquent, l'allocation des ressources pour des dossiers à fort enjeu et un contrôle plus fréquent des installations. Ces deux points font l'objet de demandes récurrentes non seulement des organisations non gouvernementales, mais aussi des exploitants, afin de garantir la protection de l'environnement et l'égalité en matière de concurrence.

Il favorise une responsabilisation accrue de l'exploitant grâce à une meilleure prise de conscience des enjeux et des prescriptions s'appliquant à l'exercice de l'activité classée. Ce point est particulièrement crucial pour les petites et moyennes industries, qui avaient tendance à déléguer ce volet à des bureaux d'étude, sans nécessairement s'approprier les enjeux ni les contraintes spécifiques liées à leurs activités. Qui plus est, cette appropriation est faite en amont dans le processus de création d'activité et permet donc leur prise en compte correcte, y compris du point de vue économique.

Enfin, ce régime, en incitant les exploitants à localiser leur projet en cohérence avec les schémas locaux d'aménagement durable, favorise une utilisation rationnelle du territoire et privilégie l'utilisation d'espaces déjà utilisés par l'activité humaine.

En conclusion, la création de ce régime marque un tournant important en matière d'installations classées. Il s'agit de la réforme (la plus importante depuis 1976) d'une réglementation qui a fait ses preuves, mais qui doit continuer à évoluer au même rythme que les activités qu'elle encadre. S'agissant de cette réforme, on pourrait la qualifier, même si l'expression a déjà été souvent utilisée pour d'autres domaines, de changement dans la continuité.

Changement il y a eu, notamment, parce que le régime de l'enregistrement a introduit des modifications de procédures qui sont venues remettre en cause des principes quasi dogmatiques. A titre d'exemple : prendre en compte l'opinion du public autrement que par la tenue d'une enquête publique est apparu comme une remise en cause du principe de participation. Mais il n'en est rien. Au contraire, l'utilisation des technologies de l'information va permettre d'être plus efficace en matière d'information préalable du public. De même, les études d'impact et des dangers sont de puissants outils d'analyse des inconvénients inhérents à un projet donné, mais c'est bien les prescriptions techniques (le cas échéant, définies grâce à ces analyses) d'évitement, de

réduction ou de compensation des impacts qui garantissent la protection idoine.

Continuité il y a, aussi, par le maintien des fondamentaux de la protection de l'environnement posés par la loi de 1976, dont certains remontent à 1810 (6). Ainsi, le maintien d'un encadrement prescriptif fort et d'une police administrative spéciale, avec des agents de l'Etat pour la faire appliquer, est un des points de continuité auquel nous attachons beaucoup de prix. On peut qualifier cette approche d'« industrialiste » (comme on a pu le faire pour la loi de 1810), mais cette démarche a fait ses preuves, non seulement en améliorant la protection de l'environnement par l'encadrement des installations, mais aussi par l'acceptabilité sociétale et le dialogue entre les parties prenantes, autour de ces installations.

A ce titre, la mise en place du régime de l'enregistrement reste emblématique de la volonté de la Direction générale de la Prévention des Risques de protéger l'environnement, de dialoguer et d'optimiser les ressources de l'ensemble des acteurs.

Notes

* Direction générale de la Prévention des Risques, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL).

(1) Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

(2) Au 31 décembre 2009.

(3) Article 4 de la loi n°93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières.

(4) Le CSIC a changé de nom, il est devenu le CSPRT en avril 2010.

(5) BREF : document de référence sur les meilleures techniques disponibles.

(6) Décret du 15 octobre 1810 réglementant l'activité des manufactures et des ateliers insalubres, incommodes ou dangereux.

200 ans après, la création des DREAL : une nouvelle vie pour les installations classées ?

La création des DREAL (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement), l'instauration de l'Autorité environnementale, les réflexions sur les évolutions possibles du métier de l'inspection sont autant d'éléments qui expliquent le caractère mouvant du contexte dans lequel s'inscrivent aujourd'hui les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Des procédures d'instruction des dossiers non encore complètement stabilisées, le rôle de chacun des acteurs publics (l'administration centrale de l'Etat, les services préfectoraux, l'Autorité environnementale, l'Inspection) restant à être clairement défini, des organisations à affiner : ce sont autant d'opportunités pour s'engager sur la voie d'une gestion de la procédure ICPE plus rationnelle et efficiente.

Par Philippe LEDENVIC*

Par un curieux hasard du calendrier, une réforme en profondeur de l'administration de l'Etat coïncide avec le bicentenaire du décret-loi de 1810, l'acte de naissance de la réglementation des installations polluantes et dangereuses. Au cours d'une histoire déjà jalonnée de nombreuses étapes, avec en particulier les lois de 1907 et de 1976, en quoi cette réforme structurelle, qui est concomitante à d'autres évolutions lourdes (le Grenelle de l'Environnement, l'émergence de l'autorité environnementale, la création du 3^e régime (l'enregistrement)), pourrait-elle changer la face d'un des piliers de la réglementation environnementale ? Comment, au cœur du cyclone, parvenir à discerner ce qui relève d'une tendance structurelle de l'écume des événements ?

Un socle solide et robuste, un peu replié sur lui-même

Rares sont les instruments juridiques qui se sont autant inscrits dans la durée. On pense souvent aux divers instruments juridiques de l'époque napoléonienne, et notamment au Code civil. On pense aussi à la loi de 1901 relative aux associations ou à celle prononçant la séparation de l'Eglise et de l'Etat qui, somme toute, sont des « jeunettes » par rapport aux premiers. L'exploration de l'histoire des installations classées démontre à quel point c'est un outil qui a su s'adapter régulièrement à l'air du temps : de protecteur des installations à l'origine, d'hygiéniste au début du XX^e siècle, de protecteur des citoyens dans les années 1970, puis plus soucieux de la protection de l'environnement à partir des années 1990.

Ensuite, partant d'une culture essentiellement « technico-administrative », la pratique s'est peu à peu « pénalisée » (et donc mieux formalisée) sous l'effet des différents pro-

grammes de modernisation de l'Inspection des installations classées. Certains ont analysé le fait que si l'inspection, de par sa culture et de par sa tradition, s'était longuement focalisée sur « la régularisation administrative » comme principal mode d'action, elle l'avait fait dans un premier temps de façon un peu désinvolte, avant de le faire de façon plus efficace grâce à une pression de contrôle plus régulière et plus ferme – la mise en demeure étant devenue le moyen le plus courant et le plus rapide pour obtenir gain de cause, loin devant l'exemplarité des sanctions pénales, encore rares. Cette évolution des pratiques a si bien gagné ses galons, que de nombreuses autres lois ont plus ou moins reproduit les dispositions de la loi de 1976 modifiée en matière de sanctions administratives et pénales. Un modèle qui devrait être étendu à l'ensemble des polices de l'environnement dans le cadre d'un projet d'ordonnance d'harmonisation actuellement en cours de préparation. Une constante : la recherche permanente d'efficacité et de résultats. Si le modèle est aussi robuste, c'est bien qu'il a fait ses preuves à l'aune des critères considérés.

Et pourtant, comme souvent dans les cultures consanguines, le « modèle » des installations classées est resté trop souvent à l'écart de certaines évolutions de la société. A ce titre, sous l'impulsion du Grenelle de l'Environnement, de nouvelles problématiques pourraient se faire jour, l'organisation de l'Inspection comme ses pratiques devraient en être modifiées.

De nouveaux défis appelant à une nouvelle organisation

Tout le monde connaît les « fondamentaux » des installations classées, que recouvrent les termes de « nuisances »,

« pollutions » et « risques ». Bref : tout ce qui réfère à la proximité, à l'environnement immédiat.

A l'ère du développement durable, le dispositif pourrait se révéler incomplet :

- ✓ Ainsi, même si la biodiversité est couramment incluse dans l'environnement dans son acception la plus large, elle n'y est pas expressément traitée. Selon le sacrosaint principe du droit administratif français, les réglementations afférentes à ces deux domaines sont théoriquement indépendantes. L'interprétation des gardiens des Codes est sur ce point des plus strictes ;
- ✓ Les activités induites sont, elles aussi, abordées sous l'angle de leurs symptômes, mais pas globalement : si les transports de matériaux, de matières premières ou de produits finis sont le plus souvent abordés dans les dossiers, ils ne sont « pris en charge » qu'au travers de leurs impacts ;
- ✓ Les ministères chargés de l'Industrie et de l'Environnement n'ont cessé, pendant plus de 15 ans, de jouer au chat et à la souris sur la question de savoir si le CO₂ était ou non un polluant atmosphérique... Un débat certes passionnant, mais ô combien stérile : que de temps de perdu ! Ne parlons pas des émissions des autres gaz à effet de serre... Si les lois Grenelle imposent désormais des bilans carbone, cette obligation est opposable aux entreprises, mais pas aux installations ;
- ✓ Plus largement, l'émergence – pour ne pas dire l'intrusion – de l'autorité environnementale (sous la forme d'un avis) dans le processus « installations classées » soulève d'autres questions : comment concevoir un impact environnemental dans sa globalité ? Comment articuler l'instruction d'un dossier « installations classées » avec celle d'autres dossiers ou projets parallèles ? La question se posait déjà pour l'instruction des permis de construire ; l'instruction des carrières, elle, s'articule théoriquement – mais relativement mollement – avec les schémas départementaux ; les procédures « biodiversité » et la préservation des zones humides posent, quant à elles, des questions nouvelles de « compensation » ; le nouveau statut d'installations classées octroyé aux éoliennes va devoir être articulé avec l'instruction des zones de développement éolien qui prennent en compte des aspects touchant à la dimension économique, aux techniques électriques, aux paysages, à la biodiversité... Ajoutons à cela une dimension temporelle et intergénérationnelle, une notion de durabilité qui, elle, n'est pour l'instant pas du tout prise en considération.

Finalement, les installations classées vont-elles être diluées dans une approche globale beaucoup plus large ou, à l'inverse, vont-elles connaître un nouvel élan et prendre une nouvelle forme, comme elles l'ont fait au cours des deux derniers siècles ? Ce socle fondé sur des enjeux « durs » va-t-il être abâtardi par des considérations « molles » ?

Un autre défi d'une autre nature est celui de la double casquette de l'inspecteur, à la fois instructeur et contrôleur. Compte tenu du choix pragmatique qui a été fait de l'associer étroitement à l'élaboration des avis de l'Autorité envi-

ronnementale, il devient, dans le même temps, observateur de l'installation... et de sa propre instruction !

Il est trop tôt pour répondre avec certitude à toutes ces interrogations. La création récente des DREAL permet néanmoins de pressentir quelques-unes des réponses susceptibles d'être apportées. A court terme, elles sont en partie organisationnelles. Elles sont indéniablement de nature culturelle (des évolutions en profondeur).

Premiers pas, réactions et indices

La réforme de l'administration centrale a précédé celle intervenue à l'échelon territorial. Déjà, certaines options ont été prises : la réunion de tous les risques au sein d'une même direction générale, le rapprochement du risque fixe et du risque mobile, les choix de principe sur l'organisation de l'Autorité environnementale, etc. Le pilotage des risques naturels et hydrauliques ressemble de plus en plus à celui des risques technologiques ; ainsi, les textes relatifs aux canalisations et grandes installations de transport de matières dangereuses ressemblent comme deux gouttes d'eau à ceux des installations fixes (un mouvement d'harmonisation largement engagé depuis le début de la décennie, suite à la survenue de plusieurs accidents marquants). L'élargissement des champs de compétence des instances centrales (l'ex-Conseil supérieur des installations classées, l'ex-Bureau d'analyse des risques et des pollutions industriels, etc.) rend ces évolutions naturelles.

Mais on distingue aussi plusieurs évolutions au sein des autres directions du ministère de l'Environnement : l'inclusion de priorités énergétiques dans les programmes annuels de l'Inspection, la multiplication des instructions de dérogations en matière de destruction d'espèces protégées et, surtout, la systématisation des avis de l'Autorité environnementale, une systématisation qui conduit de fait à une ouverture aux autres enjeux et à l'émergence de nouvelles questions, tant techniques que juridiques. Quelques exemples : comment intégrer les mesures compensatoires qui soit découlent des études d'incidence NATURA 2000, soit résultent des avis émis par le Conseil national de protection de la nature en matière de destruction d'espèces protégées ? Comment intégrer la prise en compte des risques dans les avis de l'Autorité environnementale – cette ouverture étant « réciproque » ?

La convergence qui a conduit à la prise de la circularité relative à l'application de la procédure « Autorité environnementale » aux installations classées, est elle-même intéressante. Cette nouvelle procédure soulève, néanmoins, une délicate question de fond : comment exprimer un regard utile sur une procédure dont l'objet est principalement environnemental ? Si tout le monde reconnaît le caractère largement redondant de l'avis émis par rapport à la procédure elle-même, comment dès lors faire en sorte qu'il apporte un minimum de valeur ajoutée ? L'organisation à mettre en place pour répondre à cette question est tout, sauf neutre. Le regard complémentaire, apporté seulement un an après, par Mme la députée de La Raudière et les membres de la mission qu'elle présidait, s'est traduit par la formulation de

quelques propositions intéressantes visant à rendre le processus administratif globalement plus efficient : pourquoi ne pas procéder, en amont, à une seule consultation des services, portant à la fois sur l'élaboration de l'avis et l'instruction du dossier ? Mais, sans pour autant, en tirer les mêmes enseignements dans l'un et l'autre cas... Nous développerons cette question plus loin.

Comment traiter les installations classées dans le cadre d'une DREAL ?

Un premier réflexe consisterait à se dire que cette question n'a pas lieu d'être et ce, pour un motif bien précis : les groupes de subdivisions des ex-DRIRE ont été préservés sous la forme d'unités territoriales dans les nouvelles directions régionales. Cette décision résulte d'un arbitrage interministériel, qui n'avait rien d'acquis au départ. De l'aveu de tous, ces unités territoriales ont été maintenues sur la base d'un raisonnement des plus pragmatiques : pourquoi vouloir changer quelque chose qui marche ? Plus profondément, le couplage « siège – unités territoriales » qui permet de concilier une réactivité et une proximité au service des acteurs locaux avec une expertise solide et efficace fonctionnant en réseau national, est apparu opportun sur un sujet reconnu comme très technique : il aurait été risqué de perdre ce couplage, dont la plupart des industriels s'accordent à reconnaître, 5 ans après la catastrophe d'AZF, qu'il avait gagné en compétence et en professionnalisme avec la création des pôles Risques et la spécialisation des subdivisions. La meilleure assurance qui puisse être donnée quant à l'avenir des unités territoriales est d'ailleurs bien celle-là : les plus hautes autorités de l'Etat ont reconnu la robustesse d'un modèle confronté à l'épreuve du temps, au point de ne pas lui en préférer d'autres.

Une novation toutefois : rien n'impose aux DREAL d'adopter le même modèle d'organisation. En clair, l'organisation des DREAL doit être la résultante d'un projet de service adapté à chaque région et à chaque territoire (tenant compte du poids des activités industrielles variable d'une région à l'autre, du nombre et de la superficie des départements composant la région considérée). De toute évidence, la Haute-Normandie et le Nord-Pas-de-Calais, deux régions fortement industrialisées et bi-départementales, peuvent opter pour une organisation radicalement différente de celle retenue par la Franche-Comté, qui, pour sa part, connaît une concentration industrielle plus faible, ou encore de celle adoptée par la région Rhône-Alpes dont la superficie et le nombre de départements la composant justifient le choix d'une organisation plus « décentralisée », plus éclatée. Dès lors que « le jeu est soudain ouvert », sous réserve du maintien des unités territoriales, la question de l'organisation du siège peut théoriquement devenir, elle aussi, plus ouverte.

De l'examen, *a posteriori*, il ressort que la quasi totalité des régions ont maintenu un service en charge du pilotage et de la gestion des installations classées. Le fait que la région Rhône-Alpes ait choisi, pour sa part, de répartir ces responsabilités au sein de deux services n'est certainement

pas étranger au fait qu'il m'ait été proposé de rédiger cet article.... Je m'efforcerai tout de même de rester aussi objectif que possible dans la suite de cet article.

Logique métier ou logique d'objectifs ?

La robustesse de l'inspection est largement liée aux progrès qui ont été réalisés au cours de la dernière décennie pour professionnaliser le métier d'inspecteur : qu'il s'agisse des programmes de modernisation successifs de l'Inspection, de la spécialisation des fonctions d'inspecteur (au siège comme en unité territoriale), la mise en place d'indicateurs et d'objectifs élaborés dans le cadre de la LOLF, etc. Autant de démarches qui ont contribué à consolider le métier de l'inspection. Si la rigueur de l'inspection, son professionnalisme, voire son objectivité étaient souvent décriés il y a encore une vingtaine d'années, l'écoute aujourd'hui des parties prenantes permet de se convaincre des progrès significatifs réalisés depuis : les industriels reconnaissent désormais qu'ils bénéficient d'un traitement de plus en plus homogène à l'échelle du territoire national, les associations trouvent dans l'Inspection (le plus souvent) un interlocuteur ouvert avec lequel ils peuvent travailler, même si, ici ou là, certaines installations font toujours exceptions (des installations qui ne sont d'ailleurs pas les plus lourdes). La systématisation des procédures administratives et pénales, une application stricte des dispositions les plus formelles de la loi sur les installations classées conduisant néanmoins à la régularisation de nombreuses situations, l'application de démarches qualité aux processus de l'inspection (notamment en matière de contrôles)... permettent de consolider un métier de l'inspection, dont la technique tout autant que la pratique ne sont guère plus contestées. Un autre gage de qualité réside dans un pilotage centralisé des « inspections », qu'elles soient industrielles ou vétérinaires, le rôle d'organisation et de coordination de l'inspection étant confié aux DREAL.

Un des choix possibles est celui de maintenir l'unité du métier de l'inspection au sein d'un service du siège – une unité qui va de soi au plan territorial. Un autre choix, partant du constat de la maturité de l'Inspection, peut consister à rapprocher l'Inspection d'autres métiers similaires, dans une optique d'enrichissement mutuel : pourquoi ne pas marier l'inspection des installations classées avec la police de l'eau ? voire avec la police de l'environnement ? Pourquoi ne pas profiter du grand mouvement de « rassemblement des risques » pour les aborder de façon similaire ? C'est déjà le cas pour tout ce qui fait l'objet d'études de dangers. Mais cela pourrait aussi l'être, dans une certaine mesure, pour tout ce qui fait l'objet de plans de prévention des risques.

En particulier, l'expérimentation du rapprochement DRIRE-DIREN avait déjà pu mettre en évidence les grandes différences d'approche existant entre la sécurité des barrages concédés et celle des digues et barrages soumis à la loi sur l'eau. Dans le même esprit, la réduction de la vulnérabilité en zone d'aléas faisait curieusement l'objet de traitements différenciés selon que l'aléa était d'origine natu-

relle ou d'origine anthropique : que l'on essaie de réduire à la source l'aléa anthropique est une règle de base de la prévention, que l'on traite différemment les habitations et les activités industrielles en fonction de l'aléa auquel elles sont soumises (et surtout d'une probabilité différente) apparaît beaucoup plus troublant.

Sans remettre en cause l'unicité de son pilotage, il me paraît possible de faire évoluer les pratiques de l'inspection, par croisement avec celles d'autres métiers, simplement en les rapprochant. Comme dans tous les autres domaines pris en charge par une DREAL, c'est bien la diversité des pratiques et des expériences qui permet à chacun de progresser. Il est nécessaire de préserver l'animation métier, qui consolide les pratiques. L'ambition est à la fois de les consolider et de les améliorer, grâce aux étonnements de chacun au regard de ce que fait son voisin.

Un premier exemple : la recherche de substances dangereuses pour l'environnement. A l'origine, la directive cadre sur l'eau et sa « traduction en droit français » : les SDAGE. Il est étonnant de constater l'application qui en est faite dans les différentes régions, selon que l'on s'intéresse aux installations classées ou aux stations d'épuration urbaines. Et pourtant, il s'agit bien de la même directive, des mêmes polluants, des mêmes SDAGE et des mêmes cours d'eau... Il ne me paraît ni inconvenant ni impossible d'essayer de traiter ces deux types d'installations de façon cohérente.

Un autre exemple : la prévention des risques des canalisations. Ainsi, dans le cas d'une canalisation venant à déborder du périmètre d'un site SEVESO, pour quelques dizaines ou centaines de mètres, il est intéressant de comparer les mesures de maîtrise de l'urbanisation qui sont applicables selon que la canalisation est sur le site ou est hors du site... Il est instructif d'inclure les canalisations hors site dans les études de dangers du site. Il peut même être intelligent de les traiter comme partie intégrante du site.

Ces deux exemples se veulent tout, sauf manichéens : dans le deuxième exemple, c'est le rapprochement des réglementations et des structures qui permet d'améliorer le traitement des problèmes, ce n'est pas l'organisation qui apporte la solution. Dans les deux cas, néanmoins, c'est bien le croisement des logiques qui permet de soulever de nouvelles problématiques. Croiser l'inspection avec d'autres métiers permet de porter un regard neuf sur les pratiques de l'inspection, sans en affaiblir l'efficacité.

De la police administrative à l'évaluation environnementale : un autre métier ?

Dès 2005, la question de la sollicitation pour avis d'une nouvelle autorité environnementale au titre des procédures ICPE était posée au Conseil supérieur des installations classées. Entre le respect scrupuleux de la doctrine d'une autorité « intégralement indépendante », c'est-à-dire bien sûr indépendante vis-à-vis du porteur de projet, mais aussi de l'autorité autorisant le projet (et donc du préfet de département), et un certain pragmatisme préconisant une confusion entre l'Inspection et l'Autorité (pour cause de moyens),

le débat fit rage jusqu'en 2009. Ce n'était que la première phase du débat.

Après des contorsions redoutables pour arriver à trouver le meilleur compromis entre la doctrine et le pragmatisme, le choix fut fait en faveur d'un « hybride présentable ». Il se trouve que, pour les projets, l'Inspection est le service instructeur au profit du préfet de département, tandis que l'Autorité environnementale exerce sa mission au profit du préfet de région.

Chaque DREAL doit alors faire face à plusieurs questions redoutables :

- ✓ Qui est en charge de la préparation des avis de l'Autorité environnementale ?
- ✓ Qui intervient dans la procédure, tant au stade de la recevabilité du dossier ICPE qu'à celui du déclenchement de la procédure de l'avis de l'Autorité environnementale ? Et, au final, qui signe ?
- ✓ Accepte-t-on des réponses différentes à ces questions selon que l'installation est suivie par l'Inspection de la DREAL ou par celle des nouvelles directions départementales de la protection des populations (DDPP), qui, dans certains cas, ont intégré les bureaux des préfectures gérant les étapes administratives des procédures d'installations classées ?

Quand on ajoutera que l'Autorité environnementale doit en outre s'appuyer sur une contribution des services départementaux élaborée sous l'autorité des préfets de département, on comprend vite qu'il va être difficile de donner de la lisibilité à la procédure ICPE et ce, aussi bien vis-à-vis des parties prenantes externes que des agents des services précités.

Les premiers mois de mise en œuvre de cette nouvelle mission ont permis de définir des solutions qui, à défaut, d'être simples et lisibles, permettent néanmoins d'en respecter la philosophie, et reposent sur une répartition des tâches entre les équipes du siège qui assurent le pilotage de l'inspection, les unités territoriales qui peuvent également participer à l'élaboration de la contribution du préfet de département et une équipe généralement dédiée, en DREAL, à l'exercice de l'autorité environnementale pour tout ce qui concerne l'examen des plans, programmes et projets soumis à la réglementation ICPE.

Après un premier retour d'expérience, on peut également présumer une optimisation des processus réglementaires afin de ne pas rajouter un délai « structurel » de 2 mois à des délais d'instruction d'ores et déjà considérés comme trop longs.

Un retour d'expérience approfondi fait apparaître, quant à lui, une vraie évolution de fond dans l'exercice de ces différentes missions : par nature, le service instructeur recueille des avis diversifiés et complets, met en perspective les différents enjeux et a la responsabilité de proposer à l'autorité décisionnelle (en l'occurrence, le préfet de département), après avis du CODERST (Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques), de prendre une décision favorable ou défavorable, accompagnée de prescriptions de nature à traiter de façon appropriée les nuisances et les risques induits par le projet. Il s'agit clairement d'un arbitrage motivé et hiérarchisé, qui

doit être soumis à l'autorité compétente. A l'inverse, l'avis de l'Autorité environnementale (après quelques années de tâtonnement) ne se concrétise pas – sauf rares exceptions – par un avis formel global, mais se présente sous la forme d'une compilation de remarques factuelles et aussi complètes que possible, devant permettre d'évaluer la qualité du traitement environnemental du projet : il ne faut rien oublier, même si chaque sujet peut être traité à due proportion des enjeux environnementaux qu'il recouvre. Ce deuxième exercice est d'autant plus délicat qu'il intervient dans la foulée de la délivrance de l'avis de recevabilité, dont l'objet principal est d'indiquer si le dossier est complet, sur la forme, sans nécessairement préjuger de sa qualité sur le fond : ainsi, l'inspecteur peut parfaitement se prononcer sur la recevabilité d'un dossier en la forme et élaborer, dans le même temps, un avis complet potentiellement très critique sur le même dossier... pour conclure à la fin du processus, après enquête publique et avis des services, que l'installation peut être autorisée, moyennant de solides contreparties imposées sous forme de prescriptions.

Si un tel résultat peut paraître bien peu compréhensible pour les opposants au projet, ce dispositif décisionnel place surtout l'inspecteur dans une situation quasi schizophrénique, puisqu'on lui demande à trois stades différents de traiter le même dossier avec trois regards complémentaires : le premier (stade de la recevabilité) se veut froid et purement formel, le second (l'avis de l'Autorité environnementale) est analytique à l'extrême, fouillé, voire pointilleux, enfin, le troisième (la proposition de décision) traduit la posture de l'arbitre appelé à faire le tri et à pondérer les différentes considérations, le cas échéant en imposant de solides corrections sur le fond à un dossier initialement improbable...

L'organisation interne de l'Inspection, notamment au sein des DREAL, doit être pensée de manière à prémunir, autant que possible, contre ce risque de schizophrénie en prévoyant des processus différents pour chacun des rôles précités.

Pour l'instant, le juge administratif n'a pas encore été saisi de ce sujet : de bien beaux mémoires, débats et jurisprudences en perspective... C'est probablement, parallèlement à la création des DREAL, l'évolution la plus troublante du métier de l'inspection. On peut douter de la stabilité de ce dispositif à long terme, sans que l'on puisse pour autant déterminer à coup sûr sous quelle impulsion il pourrait être remis en cause, ni quel dispositif alternatif serait susceptible d'offrir de meilleurs résultats à tous points de vue (pour l'environnement, pour les porteurs de projets) ou une efficacité globale améliorée.

Et l'enregistrement ?

Quant à la création du 3^e régime (un régime qui déchaîne des réactions avant tout idéologiques de la part des pro et des anti-), à condition de rester prudent sur son champ d'application, et dès lors que sa principale fonction est de rendre l'Inspection globalement plus efficace, sans baisser la garde au regard des exigences environnementales, on

peut prédire qu'elle n'aura que peu d'impact sur l'organisation de l'Inspection à l'échelon des DREAL et *a fortiori* sur la culture des inspecteurs. A-t-on vu une évolution plus fondamentale depuis que les installations relevant du régime de la déclaration peuvent être soumises au contrôle de tiers ? Vu la grande vigilance dont font preuve les associations environnementales vis-à-vis d'un régime qu'elles contestent, il serait étonnant de voir des installations qui seraient soumises au régime considéré s'implanter sur des territoires à l'insu de tous. En tout état de cause, au niveau de l'Inspection, il est exclu de traiter ces installations différemment de celles soumises au régime de l'autorisation, si elles devaient générer des nuisances ou des risques spécifiques.

Le vrai défi : ne va-t-on pas passer d'une « logique globale industrielle » à une « logique globale environnementale » ? L'inspection ne va-t-elle pas y perdre son âme historique ?

Comme toujours, le volet le plus profond est de nature culturelle. Le choix de la « 2^e approche » (1) a permis de révéler très tôt une question de nature existentielle. Dès leur origine (en 1810), les textes sur les installations classées s'intéressaient au moins autant à la protection des entreprises vis-à-vis de leur environnement que l'inverse. Tant la formation de base des inspecteurs que leur mobilité dans le « système DRIRE », entre sécurité industrielle, sécurité et pollution des véhicules, développement industriel, métrologie... les avaient amenés à se familiariser avec les objets industriels pris dans leur globalité. L'arbitrage du printemps 2008, qui a coupé les DRIRE des missions de développement industriel, a entériné le choix, aussi implicite qu'explicite, de tourner une nouvelle page de l'organisation administrative française.

Pour ceux qui ont vécu la fin des DRIRE, celle-ci n'est pas apparue comme une rupture totale : déjà, dès la fin des années 1990, les missions de développement industriel avaient été séparées des missions régaliennes. C'était probablement le début de l'éloignement. Néanmoins, pour l'avoir vécu personnellement, à plusieurs reprises, la connaissance fine des processus industriels reste le plus souvent le meilleur outil d'anticipation pour un site industriel, en particulier pour optimiser son fonctionnement, la réduction de ses coûts, etc. En fait, qu'on le veuille ou non, cette évolution inéluctable s'appelle le développement durable : tout un chacun sait très bien que désormais l'optimisation des processus industriels va passer, de plus en plus, par une gestion plus rationnelle de l'énergie, des matières premières,... toutes choses que la France importera de plus en plus, et pas toujours en provenance des pays les plus sûrs. Négliger pour un exploitant la sécurité de ses installations risque, au mieux, de lui coûter très cher le jour où l'accident se produira, au pire, de conduire à la fermeture inexorable des installations correspondantes... et avoisinantes, voire similaires (le cas d'AZF est sur ce point exemplaire, avec la fermeture de la SNPE, qui avait pourtant

résisté à l'explosion). Négliger pour un industriel la qualité de ses produits finis risque très vite de ne pas passer inaperçu : qu'en sera-t-il alors de la pérennité de ses marchés ? L'élaboration d'un PPRT est une occasion unique et essentielle pour s'assurer de l'intégration d'un site industriel dans un environnement urbain, à l'échelle d'une décennie.

Et finalement, n'est-ce pas là le sens de l'histoire ?

Il est trop tôt aujourd'hui pour prédire comment aura évolué l'inspection dans dix ans, si elle aura su conserver une approche teintée de développement durable. La gestion rationnelle des ressources devrait être la prochaine « frontière » à franchir par l'Inspection des installations classées : la création des DREAL pourrait temporairement déplacer son centre de gravité vers des matières surtout environnementales – sous l'effet de l'instauration de l'Autorité environnementale –, en s'intéressant avant tout aux symptômes et moins aux causes. Le glissement vers la gestion économe

des ressources marquerait un retour aux sources, qui permettrait de continuer à appréhender l'industrie dans sa globalité de « secteur de transformation ».

Si les organisations ministérielles sont dépendantes des remaniements successifs, il est heureux de constater que les DREAL n'ont, pour leur part, pas été impactées à ce jour. Continuons à avoir confiance dans les compétences accumulées et dans les textes patiemment affinés et complétés au fil du temps, et n'ayons pas peur d'avoir de nouvelles ambitions pour le métier de l'inspection.

Notes

* Directeur régional de la Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Rhône-Alpes.

(1) L'éclatement des thématiques de l'inspection entre deux services différents.

Biographies

Maryse ARDITI

Maryse ARDITI est docteur en physique nucléaire. Maître de conférences à l'université Paris 7, elle a été co-fondatrice du secteur formation continue à l'université, dans les années 1970.

Membre des Verts de 1985 à 2007, avec des responsabilités nationales (membre du conseil national, porte-parole, création d'une commission industrie au sein des Verts).

Conseillère municipale de 1989 à 1992 à Narbonne, Vice Présidente de la région Languedoc Roussillon, en charge de la formation professionnelle, de 2004 à 2010.

Présidente du Conseil d'Administration de l'INERIS de 1998 à 2002, administratrice depuis 2002.

Chevalier de la Légion d'Honneur.

Co-fondatrice de l'association « Ecologie des Corbières, du Carcassonnais et du Littoral Audois » agréée par la Préfecture depuis 1991, aujourd'hui Présidente de cette association, qui est affiliée à France Nature Environnementale (FNE).

Pilote du réseau « Risques et Impacts industriels » de France Nature Environnement et du réseau « Énergie ».

Yves BLEIN

Yves BLEIN est maire de la ville de Feyzin (département du Rhône).

Laure BONNAUD

Laure BONNAUD est sociologue à l'INRA. Après une thèse sur l'inspection des installations classées (2002), ses travaux portent désormais sur l'évolution de l'action publique pour la prévention et la gestion des risques dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. Ils reposent sur l'analyse du travail des fonctionnaires qui exercent des activités de contrôle, comparent les évolutions du métier d'inspecteur au sein de plusieurs catégories de politiques publiques et cherchent à mettre en évidence les recompositions qu'enregistre l'action de l'Etat à l'aune des crises sanitaires récentes.

En 2008, elle a publié *Les leçons d'AZF : chronique d'une loi sur les risques industriels*, La Documentation Française (avec Emmanuel Martinais).

Jean-Baptiste FRESSOZ

Jean-Baptiste FRESSOZ est historien des sciences, des techniques et de l'environnement. Il est actuellement en *post doc* à l'université de Harvard. Il a publié plusieurs articles sur les questions de risque et d'environnement aux XVIII^e et XIX^e siècles. Il est également l'auteur de *L'apocalypse joyeuse*,

une histoire du risque technologique à paraître au Seuil en janvier 2012.

Jean-Pierre GALLAND

Ingénieur et sociologue, Jean-Pierre GALLAND a animé pendant une quinzaine d'années des programmes de recherche en sciences sociales, notamment sur les questions de risques et d'expertise, au sein du Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la recherche du ministère de l'Équipement. Il y a codirigé plusieurs ouvrages, dont *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, L'Harmattan, 1991, en collaboration avec Dourlens (C.), Vidal-Naquet (P.A.), et Theys (J.), et *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, Editions de l'Aube, 1998, en collaboration avec Decrop (G.). Après avoir été Rédacteur en Chef des Annales des Ponts et Chaussées (1998-2003), il a rejoint le Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés, pour y exercer des activités de chercheur et d'enseignant (Maître de Conférences à l'École des Ponts Paris Tech).

Ses travaux actuels portent sur la régulation des risques, dans divers domaines (transport, industrie), et s'appuient pour partie sur des comparaisons internationales, entre pays européens.

Il a récemment piloté (2007-2009), en collaboration avec Emmanuel Martinais (RIVES-ENTPE), pour le compte du Plan Urbain Construction et Architecture du MEDDTL, un séminaire intitulé « les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques ; spécificités françaises et mise en perspective internationale », dont les actes sont en ligne à l'adresse suivante : http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/agenda/frame_actes_colloques.htm

Jérôme GOELLNER

Jérôme GOELLNER a occupé différents postes dans les différentes administrations chargées au niveau national ou local du contrôle des activités industrielles. Ainsi, il a notamment été chef du service régional de l'environnement industriel à la DRIRE Rhône-Alpes, directeur-adjoint de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et directeur régional de la DRIRE de Lorraine. En tant que chef du service des risques technologiques de la Direction générale de la Prévention des Risques (MEDDTL), il assure le pilotage national de l'inspection des installations classées.

Henri KALTEMBACHER

Ingénieur divisionnaire de l'industrie et des mines, Henri KALTEMBACHER est chef de mission, chef du bureau de la réglementation, du pilotage de l'inspection et des contrôles, et de la qualité – Service des Risques technologiques –

Direction générale de la Prévention des Risques – Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL).

Pierre LASCOUMES

Pierre LASCOUMES est directeur de recherche au CNRS. Il est aujourd'hui rattaché au Centre d'Etudes européennes de Sciences-Po Paris. Il a longtemps travaillé dans le domaine de la sociologie du droit et de la justice, puis il s'est spécialisé dans l'analyse des politiques publiques. Il a travaillé sur l'histoire et la mise en œuvre des politiques environnementales et poursuit des travaux sur les réformes de l'administration environnementales et sur les politiques de « précaution » (règlement REACH).

Il a aussi travaillé sur les politiques de lutte contre la délinquance économique et financière. Il mène aujourd'hui au CEE des enquêtes sur les représentations sociales de la corruption et de la lutte anti-blanchiment. Ses travaux sur l'action publique s'attachent à la régulation des enjeux socio-techniques, et il développe avec P. Le Galès une approche centrée sur le rôle des instruments et des technologies de gouvernement.

Philippe LEDENVIC

Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Rhône-Alpes, Philippe LEDENVIC a commencé sa carrière comme responsable de l'inspection des installations classées en Haute-Normandie. Après plusieurs expériences dans d'autres domaines diversifiés, il est devenu DRIRE en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. A ce titre, il a été membre du Conseil supérieur des installations classées (CSIC). Ayant expérimenté le rapprochement entre la DRIRE et la DIREN en région PACA, après un court passage comme directeur de la DRIRE Ile-de-France, il est devenu directeur-adjoint au cabinet du ministère de l'Ecologie. Il y a notamment été chargé de la restructuration du ministère et de ses services déconcentrés et il y a également (plus particulièrement) préparé la mise en place de l'Autorité environnementale et l'harmonisation des polices de l'environnement.

Chargé de la préfiguration de la DREAL Rhône-Alpes, il en est le directeur depuis le 1er juillet 2009. Convaincu de la nécessité d'une mutation culturelle de tous les agents de sa direction, il a souhaité adopter d'entrée une organisation très transversale, en particulier en répartissant les différents enjeux de l'inspection des installations classées entre deux services (Ressources et Risques), en rupture avec les pratiques DRIRE antérieures, tout en conservant un pilotage unique fort du métier de l'inspection.

Thomas LE ROUX

Thomas LE ROUX est chargé de recherche en histoire au CNRS et est en poste au Centre de recherches historiques (CNRS/EHESS). Ses travaux portent sur l'impact environnemental de l'industrialisation de l'Europe, principalement

entre 1750-1850. A ce titre, les pollutions, nuisances et risques industriels ainsi que les maladies professionnelles constituent son principal terrain d'analyse. Son dernier ouvrage est intitulé « Le laboratoire des pollutions industrielles, Paris, 1770-1830 », et a été publié aux éditions Albin Michel en 2011.

Michel LETTÉ

Chimiste de formation, Michel LETTÉ est aujourd'hui historien des sciences et des techniques. Sa thèse soutenue en 1998 portait sur la constitution d'une « science industrielle » au tournant des XIX^e et XX^e siècles, projet supporté par Henry Le Chatelier, figure emblématique du militantisme pour l'extension du principe de rationalisation par les sciences à tous les domaines de la vie sociale et politique. Depuis 2002, maître de conférences en histoire des techniques au Conservatoire national des arts et métiers, il y a exercé la fonction de gestionnaire des collections du Musée des arts et métiers. Il enseigne désormais au Centre d'histoire des techniques et de l'environnement dans le cadre du Master « Histoire des techniques » et de la Chaire Unesco « Histoire des métiers vivants ». Il est responsable de l'axe de recherches « Environnement, Techniques, Conflits » et du programme « Débordements industriels dans la cité XIX^e et XX^e siècles. Etudes des conflits et des interventions publiques, XVIII^e-XX^e siècles ».

Emmanuel MARTINAIS

Emmanuel MARTINAIS est docteur en géographie, chargé de recherche au laboratoire RIVES de l'École nationale des Travaux Publics de l'État (UMR CNRS 5600, Université de Lyon). Ses recherches portent sur l'administration des risques urbains. Depuis quelques années, il s'intéresse plus particulièrement à la réforme de la prévention des risques industriels engagée suite à la catastrophe toulousaine d'AZF et à ses conséquences au plan local, s'agissant notamment de la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et des comités locaux d'information et de concertation (CLIC). Il a récemment publié, avec Laure Bonnaud, un ouvrage consacré à l'élaboration de la loi du 30 juillet 2003 : *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*, Paris, La Documentation Française, 2008.

Geneviève MASSARD-GUILBAUD

Geneviève MASSARD-GUILBAUD est historienne, directrice d'études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, où elle est titulaire de la chaire d'histoire de l'environnement. Elle est membre du Centre de Recherches Historiques (UMR CNRS/EHESS 8558) au sein duquel elle dirige le GRHEN (Groupe de Recherches en Histoire environnementale). Elle est responsable du Réseau Thématique Pluridisciplinaire « Histoire de l'environnement », commun à l'INSHS (Institut National des Sciences Humaines et Sociales) et à l'INEE (Institut National Écologie et Environnement) du CNRS, dont l'objet est de développer la

collaboration entre sciences sociales et sciences « dures » dans le domaine de l'environnement. Elle est également présidente de l'*European Society for Environmental History* et de sa branche française, le RUCHE (Réseau Universitaire de Chercheurs en Histoire Environnementale). Ses recherches en cours portent sur l'histoire de l'environnement industrielle et urbain, l'histoire de la régulation des nuisances industrielles, la justice environnementale.

Parmi ses publications récentes, on peut citer : *Histoire de la pollution industrielle en France (1789-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010 ; « Environnement : une bien lente prise de conscience » in Jean-Claude Daumas (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Flammarion, 2010, 995-1000 ; *Environmental and social justice in the city. Historical perspectives* (avec Richard Rodger, eds), Cambridge, White Horse Press, 2011 ; *Common Ground. Integrating the Social and Environmental in History* (avec Stephen Mosley, eds), Newcastle, Cambridge Scholars Press, 2011.

Laurent MICHEL

Laurent MICHEL, ingénieur général des Mines, est Directeur général de la prévention des risques, délégué aux risques majeurs, au Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

Jacques VERNIER

Polytechnicien, ingénieur général des Mines (en retraite), Jacques VERNIER est maire de la ville de Douai.

Député au Parlement européen de 1984 à 1993, puis député du Nord de 1993 à 1997, Jacques VERNIER a été, entre autres, Président de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) et Président de l'Institut national de l'Environnement industriel et des risques (INERIS).

Il est :

- ✓ depuis 2004 : Président du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (installations classées, canalisations, installations nucléaires) ;
- ✓ depuis 1997 : Président de la Commission interministérielle du transport terrestre des matières dangereuses ;
- ✓ depuis 2008 : Membre de l'Autorité environnementale ;
- ✓ depuis 2010 : Président de la Commission d'harmonisation et de médiation des filières de recyclage des déchets.

Il a également publié plusieurs ouvrages dont notamment :

- ✓ *La bataille de l'Environnement*, Robert Laffont, 1971 ;
- ✓ *L'Environnement* (10^e édition : 2011), collection « Que sais-je ? », PUF, 1992 ;
- ✓ *Les énergies renouvelables* (5^e édition : 2009), collection « Que sais-je ? », PUF, 1997.

For our English-speaking readers...

INSTALLATIONS CLASSIFIED IN ORDER TO PROTECT THE ENVIRONMENT:

FROM THE ACCIDENT AT THE GRENELLE POWDER-MILL TO THE GRENELLE OF THE ENVIRONMENT

Part 1 – 1810-2010: Two hundred years of inspecting classified installations

The first jurisprudence related to the 1810 decree: Proindustry regulations (1810-1830)

Thomas Le Roux

The 1810 decree reflected the determination to protect industry rather than the environment. In the first years application, the jurisprudence confirmed this orientation by affirming the "principle of anteriority" and establishing a typology of nuisances weighted in favor of manufacturers. The philosophy of this strongly proindustry decree clearly illustrated what industrialists wanted: "Leave us alone, but do not spare us protection." Industry was exempted from the penal code; and lawsuits were settled by paying compensatory damages. The initial phase of application of the new decree created a gap between the jurisprudence issued by the Conseils de Salubrité (especially in Paris) and the persons living near manufacturing plants who suffered from nuisances and were ever more dissatisfied.

The 1810 decree: Liberalizing the "things around us"

Jean-Baptiste Fressoz

The 1810 decree reflected a determination to boost the industrialization of France. Its regulations were both administrative and "liberal", a system based on administrative authorizations and the recourse to civil jurisdictions for settling disputes with local residents. One of its (often overlooked) effects was to "liberalize the environment" by granting manufacturers the possibility of paying financial awards for the damages resulting from their activities. The financial nature of the decree's environmental regulations was not very different from the situation today: nature has a price or has to be assigned one in order to determine an economically "ideal" level of pollution.

Inspection and standards

Drawing up a nomenclature of classified installations in the 19th century: Pollution as defined by the state

Geneviève Massard-Guilbaud

Several classifications were used for dangerous, insanitary or substandard installations during the 19th century. The preliminary condition for classifying a plant was usually the filing of a complaint by nearby residents or, at times, an accident. Only toward the end of the century did the situation evolve owing to the influence of both manufacturers, who ever more often requested authorizations on their own, and the first inspectors in charge of controlling classified installations. Nomenclatures at the time – like ours today – reflected not the objective causes of pollution but, instead, the view of contemporaries. To interpret them, we should analyze not the lists of items but the addition or subtraction of items and changes in their ranking in the three classes foreseen in the law.

Legal and technical standards for inspecting installations classified in order to protect the environment

Pierre Lascoumes

Throughout the 19th and 20th centuries, the measures adopted for classifying installations in order to protect the environment all evince

historical continuity. They relied on the principle of authorization. They also exemplify what has characterized most public policies, namely the ongoing tension between preserving the general interest and taking into account private interests. The 1810 decree recognized three principles: defense of the free market, the population's safety, and the inviolability of private property.

From the explosion at Feyzin in 1966 to the one at AZF in 2001: The emergence of the profession of inspector of classified installations?

Laure Bonnaud

The catastrophe at Feyzin, near Lyons, in January 1996 led to tightening inspections at classified installations. The work inspectors in charge since 1917 handed this responsibility over to the Service of Industry and Mines. This transfer caused a culture shock in this service, given the shift from inspections centered on mines to the widely diverse inspections necessary for classified installations. New qualifications had to be acquired in industrial technology. A "technician" conception in line with ideas drawn from past experiences in the mines guided the implementation of new inspection procedures. In the late 1990s, the inspection of classified installations became procedural, as clear instructions were given for improving industrial safety and protecting the environment by taking into account the different interests at stake, the prevention of pollution and the reduction of risks.

Risks and controversies

Industrial overflow at the origin of conflicts related to the environment

Michel Letté

"Industrial overflow" refers to whatever flows from a manufacturing plant over into the environment and sets off complaints from neighbors. This recurrent theme in conflicts related to the environment can serve as a guideline for the history of the deeply social process of environmental protest. An environmental conflict is to be seen as an ongoing negotiation about using land between manufacturers and residents with contradictory interests.

Assessing industrial risks: A history of risk analysis since 1970

Emmanuel Martinais

Risk analysis in industry refers to a set of scientific operations that concentrate on accidents and fit into a rationale of prevention. The deterministic approach that focused on extreme situations and enjoyed favor among public officials has been replaced, since the explosion of AZF's chemical plant in Toulouse in 2001, with a probabilistic approach preferred by manufacturers. This shift was embodied in an act of 30 July 2003. Risk analysis as a tool of knowledge and power is still at the origin of lawsuits between manufacturers and representatives of the public administration.

Comparing two systems for regulating industrial risks: France and Great Britain

Jean-Pierre Galland

Great Britain has never had the exact equivalent of French prefects and inspectors of classified installations. Local authorities dealt with issues related to hygiene; and during the 19th century, the central government focused on enforcing regulations about worktime and workplace safety. The Robens reform in 1972 marked the turning point. Not only did it question the prevalent practice of systematically linking workplace safety to public security, it also provided for grouping inspections of all sorts within the Health and Safety

Executive (HSE). This agency came to be in charge of a wide range of assignments that, in France, are distributed among several institutions. Its funding is unusual, since manufacturers pay for controls and advice.

Part 2 – Issues related to the inspection of classified installations

A brief presentation of classified installations

Direction Générale de la Prévention des Risques (MEDDTL)

Article L.511-1 of the French Code of the Environment is now the basic text regulating classified installations, but its origin reaches back to the imperial decree of 15 October 1810 about "dangerous, insanitary and inconvenient establishments". The latter laid down the concepts still being used: a nomenclature listing the activities related to potential risks (and, therefore, subject to control); a classification of industrial plants as a function of their danger or nuisance; and the prerequisite of authorization. The duty of seeing to it that this legislation is properly applied has been assigned to the Inspection des Installations Classées. It accomplishes its job as an administrative police of not only industrial but also farming installations.

What place for national regulations on classified installations in the European Union?

Jérôme Goellner

EU legislation is now everywhere. Some observers have drawn the conclusion that there is no longer a need for national regulations. The principle of subsidiarity strongly guides the actions of EU lawmakers, even more so in matters related to the environment. The intent is not to regulate the whole environment. Usually, EU legislation is limited to setting general objectives while letting member states define specific measures for achieving them. Far from doing away with the need for national regulations, EU legislation supposes the development of national regulations in many a field.

The viewpoint of elected officials

An interview with Jacques Vernier, President of the CSPRT (High Council for the Prevention of Technological Risks)

A firsthand account

Yves Blein, mayor of Feyzin

Reconciling citizens with industry

Maryse Arditi, France Nature Environnement

The 1992 Earth Summit in Rio-de-Janeiro laid down the following principle: the best way of handling environmental questions is to involve all citizens at the appropriate level. France Nature Environnement is striving to do this through actions for: making industrial risks better known and reducing their risks and impact; developing a cleaner industry that more economically uses resources; advocating the principle of precaution; and developing mutual respect between experts and environmental organizations. In this context, analyzing the advantages and disadvantages of an industry from the citizen's viewpoint should be as important as cost-benefit analysis is to manufacturers.

A major reform of regulations concerning classified installations: The recording system

Henri Kaltembacher

Ensuing from an order issued on 11 June 2009, a recording system has reintroduced proportionality in handling cases by making up for what was missing under the existing procedures of authorization and declaration. This new system signals a change owing to procedural modifications that maintain the basics of protecting the environment. It is not a regression. On the contrary, it maintains hearings conducted with the public and concerned parties, shortens the time for delivering authorizations, and provides for national recommendations while allowing for local considerations to be taken into account.

Two hundred years later, DREAL is created: A new life for classified installations?

Philippe Ledenvic

The creation of the Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), the installation of an Environmental Authority and the thought given to changes in the job of inspection are all evidence of changes in the context of classified installations. The procedures for handling still open cases are yet to be clearly defined, as is the role of public authorities: the central administration, prefectorial services, the Environmental Authority and inspectors. All this represents an opportunity for managing classified installations more rationally and efficiently.

An unsere deutschsprachigen Leser...

DIE GESETZGEBUNG ZU DEN ÜBERWACHUNGSBEDÜRFTIGEN INDUSTRIEANLAGEN ZUM SCHUTZ DER UMWELT

VOM UNFALL IN DER SPRENGSTOFFFABRIK VON GRENELLE
ZUM GRENELLE DER UMWELTPOLITIK

Teil 1 : 1810–2010 : 200 Jahre Aufsicht über die
als überwachungsbedürftig klassifizierten
Industrieanlagen (Protokolle des historischen
Kolloquiums vom 10. November 2010)

**Die erste richtungweisende Entscheidung des Dekrets
von 1810 : eine Regelung im Geiste des Industrialismus**

Thomas Le Roux

Das Dekret von 1810 war von einem ausgeprägt industrialistischen Geist geprägt, denn es brachte den Willen zum Ausdruck, eher die Industrie als die Umwelt zu schützen.

In den ersten Jahren der Anwendung des Dekrets bestätigt die Rechtsprechung des *Conseil de salubrité de Paris* (die öffentliche Gesundheitspflege), der *Préfecture de police*, des *Conseil de préfecture* und des *Conseil d'Etat* diese pro-industrialistische Orientierung (durch die Bekräftigung des Vorrangprinzips oder sogar durch die Festlegung einer die Industriellen begünstigenden Typologie der Immissionen).

Die Philosophie des Dekrets von 1810 kommt in der industriellen Theorie der Epoche sehr gut zum Ausdruck : „Lasst uns tätig sein, aber schützt uns gut.“ Die Industrie entzieht sich dem strafrechtlichen Rahmen. Jeder Streitfall wird infolgedessen durch die Zahlung von finanziellen Entschädigungen beigelegt.

Die Anfänge der Anwendung des Dekrets lassen eine wahre Kluft zwischen der Rechtsprechungspraxis bezüglich der öffentlichen Gesundheitspflege der *Conseils de salubrité* (insbesondere in Paris) und dem Anstieg der Unzufriedenheit der Anlieger entstehen, die unter den Immissionen zu leiden haben (1).

**Das Dekret von 1810 : Die Liberalisierung der
„Umweltangelegenheiten“**

Jean-Baptiste Fressoz

Das Dekret von 1810 ist der Ausdruck des Willens der Epoche, die Industrialisierung Frankreichs zu fördern. Es führt eine sowohl administrative als auch liberale Regelung ein, die auf der administrativen Zustimmung und auf der Inanspruchnahme der Zivilgerichtsbarkeit beruht, um Konflikte mit Anliegern beizulegen.

Eine ihrer Konsequenzen (die oft falsch beurteilt wird) ist die Liberalisierung der Umweltangelegenheiten, die den Industriellen die Möglichkeit zugesteht, für die Schäden, die aus ihren Tätigkeiten entstehen, finanziell aufzukommen.

Die finanzielle Regelung des Umweltrechts, das durch das Dekret eingeführt wurde, ist nicht so weit entfernt von derjenigen, die heute gilt : die Natur hat einen Preis oder man muss ihr zumindest einen geben, um einen Verschmutzungsgrad bestimmen zu können, der wirtschaftlich „ideal“ ist.

Inspektion und Normen

**Die Aufstellung der Nomenklatur für
überwachungsbedürftige Industrieanlagen im 19.
Jahrhundert oder die vom Staat definierte
Umweltverschmutzung**

Geneviève Massard-Guilbaud

Das 19. Jahrhundert kannte mehrere Nomenklaturen zur Klassifizierung dessen, was damals als gefährliche, gesundheitsschädliche oder belästigende Arbeitsstätte bezeichnet

wurde. Die Vorbedingungen für die Registrierung einer industriellen Tätigkeit in einer Nomenklatur waren im Allgemeinen die Erstattung von Anzeigen durch Anlieger und zuweilen die vorkommenden Unfälle. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts lässt sich diesbezüglich eine Veränderung feststellen, die unter dem gemeinsamen Einfluss der Industriellen (die immer öfter spontan um Genehmigungen bitten) und der ersten mit der Durchführung der Betriebskontrollen beauftragten Inspektoren zustande kommt. Die Nomenklaturen der Epoche stellen kein Spiegelbild der objektiven Verschmutzungsursachen dar. Sie bieten (wie die unsrigen heute) ein Spiegelbild der Vision der Zeitgenossen.

Ihre Lektüre darf nicht nur in einer Analyse von Lagerbeständen und Listen bestehen, sie hat vielmehr die Verläufe des Ein- und Austragens sowie Progressionen oder im Gegenteil rückläufige Bewegungen in den Kategorien (die ihrer drei sind) zu beurteilen.

**Die rechtlichen und technischen Normen der Inspektion
überwachungsbedürftiger Industrieanlagen für den
Schutz der Umwelt**

Pierre Lascoumes

Im 19. und 20. Jahrhundert sind alle Anordnungen zu überwachungsbedürftigen Industrieanlagen für den Schutz der Umwelt von historischer Kontinuität geprägt : sie beruhen alle auf dem Prinzip der Genehmigung. Sie sind auch exemplarisch für das, was die meisten öffentlichen Politiken kennzeichnete : ein von beständigen Spannung begleiteter Ausgleich zwischen der Wahrung des Allgemeininteresses und der Berücksichtigung der verschiedenen Sonderinteressen (die im Fall des Dekrets von 1810 drei an der Zahl sind : das Entstehen für den Wirtschaftsliberalismus, die Sicherheit der Bevölkerungen und die Unverletzlichkeit des Privateigentums).

**Von der Katastrophe in Feyzin (1996) zur Explosion bei
AZF (2001) : der Ursprung des Berufs des Inspektors
überwachungsbedürftiger Industrieanlagen ?**

Laure Bonnaud

Die Katastrophe in Feyzin im Januar 1996 war der Ausgangspunkt für eine intensivere Aufsicht über die klassifizierten Industrieanlagen.

Die Gewerbeaufsichtsbeamten, die seit 1917 mit der Inspektion dieser Anlagen betraut waren, wurden dann vom *Service de l'Industrie et des Mines* abgelöst.

In dieser Behörde hatte diese Übertragung der Zuständigkeit eine beträchtliche kulturelle Umwälzung zur Folge, da der Aufgabenbereich sich nicht mehr nur auf die Bergaufsicht konzentrierte sondern vielfältige Inspektionstätigkeiten in klassifizierten Industrieanlagen umfassen sollte.

Die Einführung dieser neuen Kontrolltätigkeit, die von einer „technizistischen“ Konzeption geprägt war, beruhte auf dem Erwerb von Kompetenzen auf dem Gebiet industrieller Technologien und konnte dabei auf dem Erfahrungswissen in der Bergbauwirtschaft aufbauen. Gegen Ende der 1990er Jahre nahm die Aufsicht über die klassifizierten Industrieanlagen einen prozeduralen Charakter an, der auf einem System sehr klarer Anweisungen beruhte, und verfolgte das Ziel, unter Berücksichtigung der verschiedenen Interessen und der erhöhten Anforderungen an die Verhütung von Umweltverschmutzung und Risiken die industrielle Sicherheit und die Umweltsituation zu verbessern.

Risiken und Kontroversen

**Die Geschichte der Anliegerbelästigung durch
Industrieanlagen als Ursache für Umweltkonflikte**

Michel Letté

Die Anliegerbelästigung ist das, was aus einer Produktionsanlage hervorgeht, einen gegebenen Umweltbereich verändert und den Protest der Anlieger hervorruft.

Als immer wieder auftretendes Motiv für umweltbedingte Konflikte lässt sie sich in der Geschichte des Umweltprotests zurückverfolgen, der mit einem zutiefst gesellschaftlichen Prozess einhergeht.

Ein umweltbedingter Konflikt ist als eine permanente Verhandlung über die spezifischen Praktiken der Akteure eines Gebiets (Industrielle und Anlieger) anzusehen, die gegensätzliche Interessen rechtfertigen.

Die Einschätzung der industriellen Risiken – Eine Geschichte der Risikoanalysen von 1970 bis heute

Emmanuel Martinais

Die Analyse von industriellen Risiken definiert sich als ein System von Untersuchungen wissenschaftlicher Natur, die sich mit dem Phänomen der Unfallentstehung befassen und die gleichzeitig einer Logik der Vorbeugung folgen.

Der deterministische Ansatz (der auf Extremsituationen fokussiert ist), der in der Gunst der Behörden stand, wurde nach der Katastrophe im Chemiewerk AZF in Toulouse (2001) durch einen probabilistischen Ansatz ersetzt, der von den Industriellen bevorzugt wird. Diese probabilistische Wende fand ihren Ausdruck in der Veröffentlichung des Gesetzes vom 30. Juli 2003.

Es darf jedoch vermutet werden, dass die Risikoanalyse als Wissens- und Machtinstrument eine permanente Quelle von Streitfällen zwischen Industriellen und Vertretern der staatlichen Behörden bleiben wird.

Frankreich / Großbritannien : ein Vergleich zwischen zwei Systemen der Kontrolle industrieller Risiken

Jean-Pierre Galland

Im Gegensatz zu Frankreich hat es in Großbritannien nie ein genaues Äquivalent für die französischen Inspektoren der überwachungsbedürftigen Industrieanlagen und die Präfekten gegeben. Die Fragen des Gesundheitsschutzes unterstanden den kommunalen Körperschaften ; die staatlichen Investitionen betrafen im 19. Jahrhundert eher die Einhaltung der Arbeitszeit und der Sicherheitsbestimmungen.

Eine wahre Wende wurde mit der von Lord Robens angestoßenen Reform eingeleitet, die 1972 beschlossen wurde. Außer der Infragestellung des damaligen systematischen Zusammenhangs zwischen Arbeitsschutz und öffentlicher Sicherheit verfügte sie die Zusammenführung aller Inspektionskörperschaften in einer Behörde, in der *Health and Safety Executive*. Diese Behörde umfasst eine große Anzahl von Abteilungen, die in Frankreich der Zuständigkeit mehrerer Institutionen unterlägen. Außerdem ist diese Behörde durch einen ganz besonderen Finanzierungsmodus gekennzeichnet : ihre Kontroll- und Beratungstätigkeit wird von den Industriellen vergütet.

Teil 2 : Die Herausforderungen für die Inspektion der überwachungsbedürftigen Industrieanlagen

Ein kurzer Überblick über die klassifizierten Industrieanlagen

Direction générale de la Prévention des Risques (Französisches Ministerium für Umwelt, Nachhaltigkeit, Transport und Wohnungswesen)

Wenn heute der Artikel L511-1 des *Code de l'environnement* als grundlegender Text für die Gesetzgebung zu den überwachungsbedürftigen Industrieanlagen gilt, so hat diese wiederum ihren Ursprung in einem sehr alten Text, im imperialen Dekret vom 15. Oktober 1810 über gefährliche, ungesunde und belästigende Arbeitsstätten.

Dieser Text hat die heute noch benutzten Begriffe festgelegt, insbesondere : eine Nomenklatur, welche die Tätigkeiten erfasst, die mit potentiellen Risiken verbunden sind (und damit einer Aufsicht unterstellt sind), eine Klassifizierung der Industrieanlagen nach dem Gefahren- und Belästigungsgrad, und ein System der Vorwegbewilligung.

Die Aufgabe, die Durchführung dieser Gesetzgebung zu beaufsichtigen, obliegt der Inspektion der klassifizierten Industrieanlagen, die als Verwaltungspolizei nicht nur industrielle sondern auch landwirtschaftliche Betriebe kontrolliert.

Welchen Stellenwert hat eine nationale Gesetzgebung bezüglich der überwachungsbedürftigen Industrieanlagen im Rahmen der EU ?

Jérôme Goellner

Die europäische Gesetzgebung ist heute allgegenwärtig. So mancher zieht daraus den Schluss, dass es für nationale Regelungen keinen Grund mehr gibt.

In Umweltfragen wird das Handeln des europäischen Gesetzgebers mehr als auf anderen Gebieten entscheidend vom Prinzip der Subsidiarität geleitet. Es ist keineswegs seine Funktion, alle Themenfelder der Umweltproblematiken abzudecken. Meistens beschränkt er sich darauf, allgemeine Ziele festzulegen, um es den Mitgliedstaaten zu überlassen, die praktischen Modalitäten ihrer Umsetzung zu definieren.

Der europäische Gesetzgeber ist weit davon entfernt, den Bedarf einer nationalen Gesetzgebung zu leugnen, und setzt ganz im Gegenteil ihre Weiterentwicklung auf vielen Gebieten voraus.

Der Standpunkt der Volksvertreter

Interview mit Jacques Vernier, Präsident des *Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques*

Interview mit Yves Blein, Bürgermeister von Feyzin

Für eine Versöhnung der französischen Staatsbürger mit der Industrie

Maryse Arditi, France Nature Environnement (FNE)

Auf dem Weltgipfel von Rio-de-Janeiro im Jahr 1992 wurde das folgende Prinzip verkündet : „Der beste Weg, mit Umweltfragen umzugehen, ist die Beteiligung aller Staatsbürger auf der dem Zweck entsprechenden Entscheidungsebene.“

Diesen Kampf führt die Organisation FNE, um die industriellen Risiken und ihre Auswirkungen zu erkennen und zu reduzieren, und um auf eine sauberere und ressourcenschonendere Industrie hinzuwirken. Mit besonderem Nachdruck weist sie auf die Bedeutung des Vorsorgeprinzips hin und tritt für den gegenseitigen Respekt zwischen den Experten einerseits und den Umweltschutzorganisationen und den Staatsbürgern andererseits ein.

In diesem Kontext muss die Analyse der Vor- und Nachteile einer Industrie aus dem Blickwinkel des Staatsbürgers ebenso ernst genommen werden wie die Analyse der Kosten und Gewinne auf der Seite der Industriellen.

Eine bedeutende Rechtsreform bezüglich der überwachungsbedürftigen Industrieanlagen : die Anmeldevorschriften

Henri Kaltembacher

Das Anmeldeverfahren, das durch die Verordnung vom 11. Juni 2009 eingeführt wurde, sieht nunmehr von neuem das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Behandlung der Anmeldeverfahren vor und füllt eine Lücke zwischen den beiden bis dahin existierenden Systemen der Genehmigung und der Anmeldung.

Das Anmeldeverfahren erfährt mit der Einführung von Modifikationen bezüglich der Prozedur eine Veränderung in der Kontinuität und hält an den fundamentalen Bestimmungen zum Umweltschutz fest.

Dieses neue Recht bedeutet keinen Rückschritt im Vergleich zum vorausgehenden Zustand, ganz im Gegenteil (die Befragung der Öffentlichkeit und der beteiligten Parteien wird beibehalten, die Frist für die Ausstellung der Genehmigung wird verkürzt, Vorschriften werden auf nationaler Ebene definiert, erlauben jedoch die Berücksichtigung der Besonderheiten lokaler Situationen).

200 Jahre danach, die Gründung der regionalen Umweltbehörden (DREAL) : ein neues Kapitel für die überwachungsbedürftigen Industrieanlagen ?

Philippe Ledenic

Die Gründung der regionalen Umweltbehörden, die Einsetzung der *Autorité environnementale*, die Standpunkte zu den möglichen Entwicklungen des Inspektorberufs, dies alles sind Tatsachen, die den unbeständigen Charakter des Kontextes verdeutlichen, in dem sich

heute die Regelungen bezüglich der überwachungsbedürftigen Industrieanlagen zum Schutz der Umwelt darbieten.

Manche Prozeduren für die Bearbeitung von Anträgen sind noch nicht vollständig stabilisiert und die Rolle eines jeden öffentlichen Akteurs (zentrale Staatsverwaltung, die Präfekturabteilungen, die *Autorité environnementale*, die Inspektion) ist noch eindeutig zu definieren, einige Organisationsmethoden sind zu verbessern : dies alles sind Möglichkeiten für ein Engagement auf dem Weg zu einem rationelleren und effizienten Umgang mit dem Anmeldeverfahren.

A nuestros lectores de lengua española...

LAS INSTITUCIONES QUE PRESENTAN UN RIESGO PARA EL MEDIO AMBIENTE:

DEL ACCIDENTE DEL POLVORÍN DE GRENELLE AL GRENELLE DEL MEDIO AMBIENTE

1ª parte: 1810-2010: 200 años de inspecciones de las instalaciones de riesgo (actas del coloquio histórico del 10 de noviembre de 2010)

La primera jurisprudencia del decreto de 1810: una regulación de tipo industrialista (1810-1830)

Thomas Le Roux

El decreto de 1810 se caracterizaba por un fuerte espíritu industrialista, ya que reflejaba más el deseo de proteger la industria que el medio ambiente.

En los primeros años de la aplicación del decreto, la jurisprudencia establecida por el Consejo de sanidad de París, la Prefectura de policía, el Consejo de Prefectura y el Consejo de Estado, confirmó esta orientación pro-industrial (mediante la confirmación del principio de preexistencia o la definición de una tipología de los elementos molestos y nocivos que podían ser benéficos para la industria).

La filosofía del decreto de 1810 ilustra perfectamente la teoría industrial de la época: «Dejadnos hacer, pero protegednos mucho.» La industria parece escapar a un marco penal. Cualquier disputa se resuelve con el pago de una indemnización económica.

Los inicios de la aplicación del decreto crean una brecha real entre la práctica jurisprudencial de los Consejos de sanidad (en particular el de París) y la creciente insatisfacción de las víctimas de los elementos molestos y nocivos (1).

El decreto de 1810: La liberalización del medio ambiente

Jean-Baptiste Fressoz

El decreto de 1810 es un reflejo de la voluntad de la época por promover la industrialización de Francia. A través de él se establece una reglamentación tanto administrativa como liberal, basada en las autorizaciones administrativas y el recurso a los tribunales civiles para resolver los conflictos con los residentes de la zona.

Una de sus consecuencias (frecuentemente olvidada) es la liberalización del medio ambiente, entendida como la posibilidad que se otorga a los fabricantes de compensar económicamente los daños ocasionados por sus actividades.

El carácter económico de la regulación ambiental establecida por el decreto no es tan distante del que subsiste hoy en día: la naturaleza tiene un precio o por lo menos hay que darle un precio para poder determinar un punto económicamente "ideal" de contaminación.

Inspecciones y normas

La creación de la clasificación de las instituciones de riesgo en el siglo XIX o la contaminación definida por el Estado

Geneviève Massard-Guilbaud

El siglo XIX vio pasar diversas clasificaciones de lo que entonces se conocía como instituciones peligrosas, insalubres o incómodas. Por lo general, la condición para que se incluyera una institución en una de estas clasificaciones era la presentación de una queja por parte de los residentes vecinos, y a veces un accidente. Sólo a finales del siglo XIX esta situación cambia bajo la influencia conjunta de la industria (que cada vez más solicita de forma espontánea los permisos) y de los primeros inspectores encargados del control de

estas instituciones. Las clasificaciones de la época no constituyen un reflejo de las causas objetivas de contaminación. Sólo presentan (al igual que las clasificaciones actuales) un reflejo de la visión de los contemporáneos.

La lectura de las clasificaciones no debe abordarse como un análisis de listas o un inventario, sino como un análisis de flujos, teniendo en cuenta las entradas o salidas, los avances o por el contrario los retrocesos al interior de las tres clases.

Las normas jurídicas y las normas técnicas de la inspección de las instalaciones que presentan un riesgo para el medio ambiente

Pierre Lascoumes

A lo largo de los siglos XIX y XX, todas las medidas adoptadas con respecto a las instalaciones que presentan un riesgo para el medio ambiente han seguido una continuidad histórica. Todas se basaban en el principio de la autorización.

También reflejan lo que caracteriza a la mayoría de las políticas públicas: una tensión constante entre la preservación del interés general y los diferentes intereses particulares (que en el caso del Decreto de 1810 son tres: la defensa del liberalismo económico, la seguridad de la población y la inviolabilidad de la propiedad privada).

De la catástrofe de Feyzin (1966) a la explosión de la fábrica AZF (2001): ¿el nacimiento de un cargo de inspector de las instalaciones de riesgo?

Laure Bonnaud

La catástrofe de Feyzin en enero de 1996, es el punto de partida de inspecciones más frecuentes de las instalaciones de riesgo.

Encargados de la inspección de este tipo de instalaciones desde 1917, los inspectores de trabajo ceden esta responsabilidad al departamento de Industria y Minas.

En este departamento, esta nueva responsabilidad causa un vuelco cultural con el paso de una inspección centrada en las minas a una inspección muy variada de las instalaciones de riesgo.

Un concepto demasiado técnico acompaña la implementación de esta nueva inspección basada en la adquisición de habilidades de tecnologías industriales, de acuerdo con una visión inspirada por la experiencia adquirida en las minas.

A finales de los años 1990, la inspección de las instituciones de riesgo se reglamenta aún más, adoptando instrucciones muy claras para mejorar la seguridad industrial y el medio ambiente, teniendo en cuenta los diferentes intereses y cuestiones más amplias de prevención de contaminación y riesgos.

Riesgos y controversias

La historia de los desbordamientos industriales que causaron conflictos ambientales

Michel Letté

Se conoce como "desbordamiento industrial" todo aquello que, proveniente de un dispositivo de producción, invade un entorno determinado y causa la protesta de los residentes locales.

El desbordamiento industrial, como un motivo recurrente de los conflictos ambientales, permite trazar la historia de la defensa ambiental, que abarca un proceso profundamente social.

Un conflicto ambiental se define como una negociación permanente sobre los usos específicos de un territorio entre diversos actores (industriales y residentes) con intereses opuestos.

La evaluación de los riesgos industriales: una historia de los análisis de riesgo de 1970 hasta el presente

Emmanuel Martinais

El análisis de riesgos en los países industrializados se define como un conjunto de operaciones científicas que estudia los fenómenos accidentales, con un objetivo preventivo.

A causa de la catástrofe de la fábrica AZF en Toulouse (2001), el enfoque determinista (que se concentraba en las situaciones extremas) ha dejado su lugar a un enfoque probabilista (preferido por los industriales). Este cambio probabilista se concretiza con la promulgación de la Ley del 30 de julio de 2003.

Sin embargo, el análisis de riesgos, como una herramienta de conocimiento y poder, sigue siendo una fuente constante de conflictos entre los industriales y los agentes estatales.

Francia/Gran Bretaña: una comparación entre dos regímenes de regulación de los riesgos industriales

Jean-Pierre Galland

A diferencia de Francia, en Gran Bretaña no ha habido nunca el equivalente exacto de los inspectores de las instalaciones de riesgo ni de los prefectos. Los problemas de higiene son gestionados por las autoridades locales. En el siglo XIX, la inversión del Estado central se concentró en el respeto de la duración y la seguridad del trabajo.

En 1972, la reforma Robens cambia esta situación. Además de cuestionar el vínculo sistemático entre la seguridad del trabajo y la seguridad del público, decide reunir todas las unidades de inspección en una sola agencia, la Health and Safety Executive (HSE).

Este organismo concentra una amplia gama de misiones que, en Francia, estarían a cargo de varias instituciones. Otra característica de esta agencia es su método particular de financiación: los fabricantes pagan sus actividades de control y asesoramiento.

2ª parte: Los desafíos de la inspección de las instalaciones de riesgo

Presentación breve de las instalaciones de riesgo

Dirección general de la Prevención de Riesgos (Ministerio de Ecología, Desarrollo Sostenible, Transporte y Vivienda)

Si hoy en día el artículo L. 511-1 del Código del Medio Ambiente es el texto básico de la regulación de las instalaciones de riesgo, éste tiene su origen en un texto muy antiguo, el decreto imperial de 15 de octubre de 1810 sobre las instalaciones peligrosas, insalubres e incómodas.

Este texto establece conceptos que todavía se usan hoy en día, incluyendo: una clasificación de las actividades de riesgo potencial (y por lo tanto, sujetas a control), una clasificación de las instalaciones industriales según su nivel de peligro o molestia, o incluso un sistema de autorización previa.

La Inspección de las instalaciones de riesgo vela por la buena aplicación de esta legislación. Esta misión de policía administrativa no sólo se ejerce con las instalaciones industriales sino también agrícolas.

A la hora de la Unión Europea ¿existe un lugar para una reglamentación nacional de las instalaciones de riesgo?

Jérôme Goellner

Actualmente la legislación europea está en todas partes. Algunos concluyen que las regulaciones nacionales ya no tienen sentido alguno.

En cuestiones de medio ambiente más que en otras áreas, las acciones legislativas de la Unión Europea están fuertemente guiadas por el

principio de subsidios. Su intervención no cubre todos los campos del medio ambiente. Con mucha frecuencia, se limita a establecer objetivos generales dejando a los Estados miembros la libertad de definir las modalidades prácticas de aplicación.

La legislación europea, lejos de eliminar la necesidad de legislación nacional, exige, por el contrario, su desarrollo en muchas áreas.

El punto de vista de los políticos

Entrevista de Jacques Vernier, Presidente del Consejo Superior de la Prevención de Riesgos Tecnológicos

Entrevista de Yves Blein, Alcalde de Feyzin

Reconciliar a los ciudadanos con la industria

Maryse Arditi de la asociación France Nature Environnement

En la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, se estableció el siguiente principio: «La mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es mediante la participación de todos los ciudadanos al nivel que corresponda.»

Esta es la lucha de la asociación *France Nature Environnement*, cuyo objetivo es aumentar la concienciación y reducir los riesgos industriales y sus efectos, para promover una industria más limpia y más respetuosa de los recursos, reiterando su compromiso con el principio de precaución y recomendando el respeto mutuo entre los expertos, por una parte, y las asociaciones de defensa del medio ambiente y los ciudadanos, por otra parte.

En este contexto, el análisis de los pros y contras de una industria desde la perspectiva del ciudadano debe ser tan importante como el análisis coste-beneficio desde el punto de vista de los industriales.

Una reforma importante del derecho de las instalaciones de riesgo: el sistema de registro

Henri Kaltembacher

Creado por la ordenanza del 11 de junio de 2009, el sistema de registro vuelve a introducir la proporcionalidad en la tramitación de los casos, colmando el vacío que había entre los dos regímenes existentes hasta el momento, la autorización y la declaración.

El sistema de registro marca un cambio con la introducción de modificaciones constantes en el procedimiento, al mismo tiempo que se conservan los aspectos fundamentales de la protección del medio ambiente.

Este nuevo sistema no refleja una regresión en comparación con la situación anterior, sino todo lo contrario (mantenimiento de la consulta pública y de las partes interesadas, reducción del plazo de obtención de la autorización, requisitos de aplicación nacional pero que autorizan las particularidades de los contextos locales).

200 años después, la creación de las Direcciones Regionales del Medio Ambiente, Planificación y Vivienda (DREAL): ¿una nueva vida para las instituciones de riesgo?

Philippe Ledenvic

La creación de las DREAL, el establecimiento de la Autoridad Ambiental, la reflexión sobre la posible evolución del oficio de inspector son algunos de los factores que explican la naturaleza cambiante del contexto en el que hoy en día se encuentran las instalaciones de riesgo para el medio ambiente (ICPE).

Aún hay mucho por hacer para alcanzar un procedimiento de gestión de las ICPE más racional y eficiente. Los procedimientos de examen de los casos todavía no son estables, el papel de cada uno de los actores públicos (Estado, Prefectura, Autoridad Ambiental, inspecciones) aún no se ha definido claramente, las organizaciones se pueden optimizar.