

# COMMENT FINANCER LES ACTIVITÉS D'INSPECTION ? LE CONTRÔLE DES INDUSTRIES À RISQUE MAJEUR EN GRANDE- BRETAGNE

Les inspecteurs de l'agence chargée du contrôle des industries à risque majeur en Grande-Bretagne facturent aux industriels concernés certaines des prestations qu'ils sont amenés à réaliser dans l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition s'inscrit dans une évolution commune à l'ensemble des pays européens (y compris la France), qui voit depuis quelques décennies s'entremêler activités régaliennes et expertises marchandes dans le traitement de ces questions. Le cas britannique présente cependant des aspects très spécifiques.

Par **Jean-Pierre GALLAND**, Université Paris-Est, École Nationale des Ponts et Chaussées, LATTS

La spécificité britannique tient au fait qu'en l'occurrence (contrairement au cas français), le « régulé » privé rémunère directement son « régulateur » public pour ses activités de conseil et de contrôle. Cela n'est devenu possible, outre Manche, qu'en raison d'une série d'évolutions récentes dans le secteur public, en général, et dans celui du contrôle des risques liés à l'industrie, en particulier : ainsi, la réforme « Robens », qui a amené à la création d'une agence dédiée à ces questions, annonce le *New Public Management*; la « *risk based approach* » de l'agence s'inscrit dans une stratégie plus globale, désormais affichée par le ministère des Finances; l'idée selon laquelle il est naturel que ce soient les régulés, et non

pas l'ensemble des citoyens *via* l'impôt, qui paient à leurs régulateurs respectifs le (juste) prix de leur propre régulation s'affirme désormais d'une manière de plus en plus transversale. Si l'on met cette innovation en regard des derniers développements réglementaires sur ces questions, côté français, on est fondé à se demander si les deux pays ne seraient pas en train de diverger quant à leurs conceptions respectives de la notion même de risque industriel.

Depuis 1999, les inspecteurs du *Health and Safety Executive* (HSE), l'agence britannique chargée (entre autres choses) du contrôle des industries à risque majeur en Grande-Bretagne, facturent aux industriels concernés certaines des prestations qu'ils sont amenés

à réaliser dans l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition a fait l'objet d'une loi votée par le Parlement et le HSE publie un guide, régulièrement actualisé, qui fournit des tarifs et décrit avec précision la mise en œuvre de la facturation.

*A priori*, vue depuis la France, cette innovation est étonnante, voire choquante. Traditionnellement, en effet, les fonctions régaliennes de contrôle, en particulier en matière de risques susceptibles d'affecter les populations, sont considérées dans notre pays comme devant être exercées par l'État et ses représentants, et ce, à titre gratuit pour les contrôlés. En matière de risque technologique, et s'agissant de ce que nous appelons depuis 1810 (à quelques nuances près) les « installations classées pour la protection de l'environnement » (ICPE), cette fonction est exercée, à titre gratuit pour les industriels, par les inspecteurs du même nom (ICPE), et ce, pour le compte des Préfets. Sur ces questions spécifiques, l'idée de facturer aux industriels tout ou partie des contrôles effectués paraît *a priori* étrange, de ce côté-ci de la Manche, en raison notamment d'une réticence, pour utiliser un euphémisme, quant à la possibilité de mélanger le régalien et l'économique au sein des rapports, déjà complexes, entre contrôleurs et contrôlés.

On commencera, dans cet article (1) par nuancer cette opposition radicale: de fait, en France, en Grande-Bretagne et dans la plupart des pays européens, en raison notamment de la complexité des problèmes à traiter, le contrôle des industries à risque majeur mobilise désormais des compétences multiples, publiques et privées, et il engendre, *in fine*, dans chaque pays, une certaine intrication des sphères régaliennes et économiques; on rendra compte ensuite de certaines spécificités historiques britanniques, en matière de contrôle des industries, par rapport au cas français (2), avant d'examiner de manière plus détaillée cette innovation britannique de 1999, ses raisons et conséquences (3). Enfin, l'évocation des dernières évolutions législatives et réglementaires, du côté français, permettra de s'interroger, en conclusion, sur les philosophies sous-jacentes en œuvre de part et d'autre de la Manche.

## EN MATIÈRE DE RISQUES TECHNOLOGIQUES MAJEURS, D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS SONT INTERVENUES AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES

L'histoire nationale de la prise en compte des risques technologiques majeurs, ou plutôt des « nuisances » industrielles, a fait l'objet d'un certain nombre de travaux (LASCOURMES, 1991; LAUFER, 1993; BONNAUD et MARTINAIS, 2005). Pour ce qui nous concerne ici, nous nous intéresserons essentiellement au tournant

des années 1970-1980, marqué à la fois par la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et par la première directive européenne en la matière, dite Seveso (du nom d'une localité de la banlieue milanaise où, le 10 juillet 1976, un nuage de dioxine s'est échappé d'une usine chimique). Ces deux ensembles réglementaires innovent, en effet, dans un même sens: dans les deux cas, l'idée consiste à exiger, avant mise en exploitation d'un site susceptible de présenter certains dangers pour l'environnement, que les industriels concernés réalisent *a priori* une certaine évaluation des risques que générera leur installation. Du côté français, le décret du 21 septembre 1977 de la loi précitée exige la réalisation d'« une étude exposant les dangers que peut présenter l'installation », tandis qu'au niveau de la Communauté européenne, la directive Seveso, adoptée en 1982, impose aux industriels européens concernés (1) la réalisation d'une « étude de dangers », laquelle devra être soumise aux autorités nationales compétentes avant toute mise en exploitation. Or, si la forme et le contenu des nouveaux documents exigés ne sont pas véritablement spécifiés à l'origine et si, par ailleurs, les techniques d'analyse des risques industriels en sont encore au stade de l'enfance au début des années 1980, cela va évoluer rapidement, au fur et à mesure de la transposition, au sein du monde industriel, d'emprunts méthodologiques effectués auprès de secteurs alors plus avancés (nucléaire, aéronautique). Progressivement, en France, en Grande Bretagne et dans l'ensemble des pays européens, les techniques d'analyse des grands risques industriels vont se raffiner et se diffuser, *via* notamment, dans la plupart des pays concernés, la diffusion de guides méthodologiques, publiés par les autorités publiques. D'une certaine manière, la seconde directive européenne Seveso (1996) prend d'ailleurs acte de cette évolution en précisant, bien davantage que la première, le contenu attendu des études de dangers imposées aux industriels concernés. Ainsi, en une quinzaine d'années, l'étude de dangers est devenue la pièce maîtresse de la prévention des risques technologiques majeurs. Elle doit faire l'objet d'un important travail de recensement, d'analyse et de calcul de la part de chaque industriel concerné et c'est, en grande partie, sur elle que s'appuie l'industriel pour organiser les divers volets de sa politique de prévention des risques majeurs (réduction des risques « à la source », mise en place de « barrières de sécurité », organisation en interne de « systèmes de management de la sécurité », anticipation et mise au point de « plans d'urgence », en cas de défaillance des dispositifs précédemment évoqués...), toutes dispositions exigées par la directive Seveso II pour démontrer que « les

(1) Environ 60 000 entreprises classées à « danger moyen » en France actuellement, et surtout 600 établissements classés à « danger fort » sont soumis à un régime d'autorisation avec servitudes (Seveso A.S.).

dangers d'accidents majeurs ont été identifiés et que les mesures nécessaires pour les prévenir et pour limiter les conséquences de tels accidents pour l'homme et l'environnement ont été prises» (2).

Partout en Europe, la prévention des risques industriels majeurs s'est donc fortement complexifiée, depuis une vingtaine d'années, pour les diverses parties prenantes. Les industriels concernés sont désormais tenus de présenter régulièrement aux autorités nationales compétentes une série de documents techniques très élaborés et les autorités compétentes sont chargées de l'examen de ces divers documents, notamment avant autorisation, ainsi que de l'inspection régulière des installations concernées. Les directives européennes, comme le droit français, rappellent que les exploitants restent responsables *in fine* de la sécurité de leurs installations, ce qui n'empêche pas l'actuel ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT) d'exiger de ses inspecteurs un investissement soutenu dans leurs missions d'examen et de contrôle, des missions qui peuvent passer par l'imposition préalable aux industriels de modifications (dans leurs méthodes d'analyse des risques, voire dans certains processus industriels), avant autorisation.

Or ces évolutions, et notamment la sophistication croissante des études exigées par «Bruxelles» ont eu en France deux effets quant à la répartition des compétences entre les sphères publique et privée en matière de risque industriel. D'un côté, il s'est rapidement avéré qu'en dehors des grands groupes chimiques, la plupart des industriels concernés par les directives Seveso ne disposaient pas, en interne, des ressources nécessaires pour mener à bien les études désormais exigées. D'où l'écllosion d'un certain nombre de bureaux d'études privés, ou d'institutions semi-publiques, comme l'Ineris (Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques) (3), qui se sont placés sur le marché émergent de l'aide à apporter aux industriels sur ces questions difficiles. De l'autre côté – celui du contrôle –, les mêmes causes ont produit les mêmes effets. Les évolutions réglementaires et techniques résumées ci-dessus ont en effet considérablement contribué à remodeler le métier d'ICPE, en «procéduralisant» les tâches de l'inspection, par rapport aux pratiques antérieures, plus informelles, tout en exigeant des inspecteurs eux-mêmes un niveau d'expertise considérablement accru (BONNAUD, 2004). Or, dans ce dernier domaine, il semble que les autorités publiques françaises aient

rapidement pris acte des limites des compétences des ICPE, tout au moins pour juger de certains cas, particulièrement épineux. Dans ces conditions, la solution a consisté à recourir, à une expertise externe à l'administration traditionnelle – c'est ce que l'on appelle, depuis lors, la tierce expertise –, en vue d'une analyse critique des documents produits par l'industriel, cela, aux frais de ce même soumissionnaire (4). Depuis 2000, la pratique de la tierce expertise s'est largement généralisée et elle a, elle aussi, donné lieu à l'écllosion d'un petit marché, dans lequel on retrouve des établissements publics à caractère industriel et commercial (l'Ineris, mais aussi l'Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire, IRSN, créé en 2002), ainsi que des organismes experts privés, français ou étrangers.

Ainsi, contrairement à l'idée convenue qui voudrait que la France échappe à de telles pratiques, les activités régaliennes de contrôle en matière de prévention des risques technologiques majeurs se trouvent désormais entremêlées, y compris dans notre pays, avec des activités marchandes. La différence essentielle entre la France et la Grande-Bretagne sur ces questions tient au fait que, dans le cas de la France, ce n'est pas l'autorité de contrôle elle-même qui facture quoi que ce soit à l'industriel concerné. Avant d'examiner comment une telle innovation a pu voir le jour outre-Manche, il est nécessaire de rendre compte du contexte spécifique à l'intérieur duquel s'exerce, en Grande-Bretagne, l'action des «équivalents ICPE» en matière de prévention des risques technologiques majeurs.

## LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES INDUSTRIELS EN GRANDE-BRETAGNE (5)

### Un peu d'histoire

On partira, tout d'abord, d'un constat simple: on ne trouve nulle trace, en Grande-Bretagne, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, d'éventuels homologues de nos tout premiers «inspecteurs des installations classées», qui auraient éventuellement été chargés de mettre en œuvre un dispositif réglementaire qui eût ressemblé, de près ou de loin, à notre fameux décret napoléonien «fondateur» de 1810 «relatif aux manufactures et ate-

(2) Article 9-1 de la directive, qui décrit le contenu du «rapport de sécurité» que tout industriel concerné doit envoyer aux autorités (nationales) compétentes, avant mise en exploitation ou lors de révisions périodiques (en principe, tous les cinq ans). Le «rapport de sécurité» couvre l'ensemble des aspects évoqués ci-dessus.

(3) L'Institut National de l'Environnement et des Risques, Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial placé sous la tutelle du MEDAD, a été créé en 1990.

(4) décret 94-484 du 9/06/1994.

(5) Cette partie, plus particulièrement, s'appuie sur la recherche de GALLAND *et al.* (2006).

liers qui répandent une odeur insalubre et incommode» (6). À cette absence d'homologues, il y a une raison essentielle : les préconisations du décret français de 1810 relèvent, en définitive, de mesures « d'urbanisme » : il conviendrait d'éloigner, progressivement, les habitations des établissements industriels dégageant le plus de nuisances, et *vice-versa*. Or, à la même époque, en Grande-Bretagne, les compétences en matière d'urbanisme (si l'on peut se permettre cet anachronisme) sont entièrement entre les mains des collectivités locales. Et nul n'imagine alors que l'équivalent d'un « préfet », c'est-à-dire un représentant local de l'État central, le cas échéant aidé d'un inspecteur spécialisé, puisse se charger d'imposer à des collectivités locales quelque contrainte que ce soit. Cette situation va perdurer, en Grande-Bretagne pendant tout le XIX<sup>e</sup> siècle et les trois-quarts du suivant, les collectivités locales britanniques gardant en fin de compte une assez grande autonomie jusqu'aux années 1980 (MORRIS R.J et TRAINOR R.H, 2000). D'autre part, la question des « risques industriels », qui émerge peu à peu, toutefois, au fur et à mesure des développements technologiques, est plutôt prise en charge, du côté de ce que l'on appellerait maintenant la réduction des risques « à la source », par d'autres corps d'inspection étatiques, qui sont les équivalents, quant à eux, de nos inspecteurs du travail.

La Grande-Bretagne est, en effet, pionnière dans la création (tout au moins dans la création effective) d'un corps spécialisé dans l'inspection du travail (7), lequel va s'investir rapidement dans la protection des travailleurs contre les risques professionnels. Entre 1833 et les années 1960, les Britanniques vont même créer plusieurs corps spécialisés (*Mines and Quarries Inspectorate, Alkali and Clean Air Inspectorate, Explosives Inspectorate, Nuclear Installations Inspectorate...*), afin de faire respecter les diverses réglementations qui s'accumulent dans les domaines les plus divers, avec une idée sous-jacente, qui, d'une autre manière, explique également l'absence pendant longtemps, outre Manche, d'un corps spécialisé dans la prévention des risques industriels susceptibles d'affecter le « public » environnant : si la sécurité des travailleurs est assurée vis-à-vis des dangers de l'industrie, alors celle des « publics » susceptibles d'être également concernés l'est aussi.

À la fin des années 1960, le constat est cependant fait

d'importants problèmes et lacunes, au sein du système britannique tel qu'il s'est peu à peu constitué. Cela va donner lieu à une mission d'enquête et à l'important rapport « Robens » (1972), lequel, à partir d'un diagnostic extrêmement fouillé, fournit l'essentiel des pistes en vue d'une réorganisation complète de la prévention des risques liés à l'industrie.

#### Le rapport Robens et le HSAW Act de 1974

Le rapport Robens et le *Health and Safety at Work Act* (1974), qui en découle directement, marquent une rupture nette dans l'organisation britannique de la prévention des risques professionnels et industriels. Ce rapport et la loi de 1974 constituent d'ailleurs, pour la plupart des acteurs actuels de la prévention, le point de départ d'une ère nouvelle qui dure donc maintenant depuis plus de trente ans.

À partir d'un diagnostic sévère de l'état du contrôle des risques liés aux activités productives, au Royaume Uni, à la fin des années 1960, – inspection trop tatillonne et trop prescriptive ; dispersion de cette inspection en petits « corps » spécifiques dépendant de ministères divers ; absence de prise en compte du « public » environnant les sites industriels, au moment où surviennent des catastrophes d'une ampleur nouvelle (8) –, le rapport Robens préconise un certain nombre d'inflexions ou de réformes.

Il s'agit tout d'abord de réaffirmer la responsabilité première des exploitants vis-à-vis des risques liés aux activités productives (9), et celle des salariés eux-mêmes sur ce sujet. Il s'agit ensuite de fondre en une seule entité l'ensemble des corps d'inspection étatiques existants. L'objectif est à la fois de couper les liens avec la multiplicité des tutelles ministérielles, d'harmoniser les pratiques des diverses inspections et d'œuvrer à la mise en place d'une fonction forte et unifiée, spécialisée dans les seules questions d'hygiène et de sécurité. Pour asseoir cette unification, le *HSAW Act* prévoit la création de deux institutions transversales : une commission tripartite (employeurs, syndicats, collectivités locales), la *Health and Safety Commission* (HSC), est officiellement mise en place pour discuter et proposer à l'unique ministre de tutelle des objectifs et politiques générales vis-à-vis des

(6) Ce décret est considéré comme « fondateur » de l'ensemble de la politique « des installations classées » en France, en ce qu'il prévoit effectivement le « classement » des établissements industriels en fonction de leur « nuisances » (surtout olfactives), puis de leur dangerosité (1825).

(7) Les premiers *Factory Inspectors*, agents de l'État britannique, prennent leurs fonctions en 1833, alors que leurs équivalents français, bien qu'en gestation depuis 1841, ne seront « incorporés à l'État » qu'en 1892 (VIET, 1994).

(8) Deux catastrophes majeures, datant toutes deux de 1966, sont mobilisées pour remettre en cause la philosophie britannique selon laquelle, si la sécurité des travailleurs est assurée, alors celle du « public » l'est aussi : le glissement d'un terril minier sur le village d'Aberfan, au Pays de Galles, et l'explosion de la raffinerie de Feyzin, près de Lyon, contiguë à l'autoroute du Sud.

(9) La profusion réglementaire, et son contrôle « tatillon », auraient, aux yeux du Comité Robens, eu tendance à déresponsabiliser les employeurs vis-à-vis de la sécurité de leurs salariés. La réaffirmation de la responsabilité première des employeurs sur ces questions va de paire avec la volonté de modifier, simultanément, la nature des contrôles à effectuer dans les entreprises.



risques liés aux activités productives; cette commission s'appuyant sur une Agence d'exécution, le *Health and Safety Executive (HSE)*, destinée à regrouper en son sein notamment l'ensemble des services d'inspection étatiques, jusqu'alors dispersés. Les nouveaux *Health and Safety Inspectors* se voient attribuer également (et développeront rapidement) des compétences en matière de traitement de la question des risques industriels concernant le « public ». Par ailleurs, l'évolution de leur rôle vis-à-vis des employeurs est indiquée dans la loi: s'ils conservent, certes, le pouvoir coercitif de leurs prédécesseurs, notamment vis-à-vis de mises en conformité réglementaires, ils se voient également reconnu et attribué un rôle de conseil et de diffusion de « bonnes pratiques » auprès des employeurs. Trente ans après la promulgation du *HSAW Act*, le *HSE* est bien devenu l'organisme public responsable de l'ensemble des risques liés aux activités productives, qu'il s'agisse de risques professionnels ou de risques susceptibles de concerner le public. L'agence, qui compte environ 4 000 personnes, regroupe non seulement l'ensemble des services étatiques d'inspection sur ces questions (les inspecteurs du travail + les ICPE français, pour simplifier), mais aussi d'importants services d'études et de recherche (l'INERIS, mais aussi l'INRS (10), pour schématiser), des services de production de statistiques, et enfin des services, plus stratégiques, qui



*L'incendie de la raffinerie de Feyzin, dans le Rhône (4 janvier 1966).*



*La catastrophe d'Aberfan, au Pays de Galles (25 octobre 1966).*

« Au moment où surviennent des catastrophes d'une ampleur nouvelle, le rapport Robens préconise un certain nombre d'inflexions ou de réformes. »

impliqués dans la prévention des risques majeurs. Enfin, ces derniers peuvent faire appel, pour leurs

(10) Institut National de Recherche sur la Sécurité (risques et maladies professionnelles).

accompagnent, voire impulsent, les politiques publiques et diffusent un grand nombre de préconisations ou de guides de bonne pratique vers les industriels.

### Les tâches et les caractéristiques des *Health and Safety Inspectors*

Actuellement, les inspecteurs du *HSE* se répartissent entre trois grandes catégories, non étanches, aux dires des responsables de l'Agence, mais qui correspondent néanmoins à des sphères d'activité sensiblement différentes. Chaque inspecteur de la première catégorie (les « généralistes », qui dépendent du *Field Operation Directorate*), affecté à un territoire précis, doit contrôler les nombreuses petites et moyennes entreprises qui y sont implantées. La deuxième catégorie regroupe les inspecteurs « spécialisés » par secteur industriel (pétrole, chimie lourde, nucléaire, biotechnologies...) : le portefeuille d'activités de ces derniers est davantage lié à des groupes industriels qu'à des territoires et, s'ils ont également en charge tant les risques professionnels que ceux du « public », ils sont tout particulièrement

missions de contrôle, à des inspecteurs relevant d'une troisième catégorie, celle des « spécialistes » (en logiciels informatiques, en fiabilité industrielle, en instruments de mesure, en ergonomie...), lesquels n'interviennent donc qu'en appui des précédents et ne sont pas chargés d'inspections routinières. Ainsi, sur les sites industriels particulièrement importants ou complexes, les inspections du *HSE* peuvent mobiliser une petite équipe pendant plusieurs jours, réunissant plusieurs « spécialistes », autour d'un inspecteur « spécialisé ».

Sur le plan coercitif, les inspecteurs britanniques disposent à peu près des mêmes prérogatives que leurs homologues français (possibilité de refuser aux industriels des mises en exploitation, de leur infliger des amendes en cas d'infraction à la réglementation, d'ordonner l'arrêt de l'exploitation de certains établissements, dans certaines circonstances). Là encore, comme leurs homologues français, ils n'usent de ces droits qu'avec la plus grande parcimonie, encouragés d'ailleurs dans ce sens par leur hiérarchie, qui leur demande de se considérer au moins autant comme des experts, conseillers des industriels en matière de sécurité, que comme des contrôleurs menaçants. En revanche, les inspecteurs britanniques diffèrent de leurs homologues français, quant à leur mode de recrutement et leur carrière dans cette fonction, cette différence tenant à des particularités d'ordre plus général en matière de statuts de la fonction publique dans chacun des deux pays. Bien que « fonctionnaires d'État » (*Civil Servants*), les inspecteurs du *HSE*, aux trois niveaux distingués ci-dessus, ont, à l'origine, été recrutés sur le marché ordinaire du travail, sélectionnés suivant des procédés très semblables à ceux du secteur privé (curriculum vitae, entretiens, tests), puis formés au métier. Les profils d'origine et les épreuves subies diffèrent selon qu'il s'agisse de recruter un « généraliste », un inspecteur « spécialisé » ou un « spécialiste », mais l'essentiel, affirment les responsables du *HSE*, est de recruter, puis de former, des individus qui soient aptes à utiliser leur bagage intellectuel ou leur expérience pour être en mesure d'imposer la réglementation existante, à divers niveaux de technicité. Lorsque l'on a affaire aux plus hautes catégories de l'inspection, l'affaire semble s'être compliquée récemment : tant l'embauche que la gestion des carrières des spécialistes deviennent problématiques, en raison de la concurrence du secteur privé, c'est en tout cas ce que nous expliquait un des responsables du *HSE*:

Question : Qu'en est-il, en matière de recrutement des spécialistes?...

HCID : «... On avait l'habitude de recruter des gens de 40 ans dans le privé, qui restaient le reste de leur

vie professionnelle à *HSE*, y gravissaient les échelons, etc. Les gens ne travaillent plus comme cela, aujourd'hui : ils ne restent pas en place aussi longtemps. Nous avons aussi constaté que les salaires de nos spécialistes se sont éloignés de ceux du privé. C'est donc plus difficile, de faire venir aujourd'hui des gens de l'industrie chez le régulateur. Alors, nous avons pris des gens, ces dernières années, qui étaient vraiment en fin de carrière (50 ans bien sonnés), pour un job de quelques années à *HSE*. Mais à cet âge, vous ne trouvez pas tout ce dont vous avez besoin. Alors, nous nous tournons plutôt vers les jeunes, qui sortent de l'université ou ont occupé seulement un poste. Mais ils ne seront pas assez qualifiés, face à des ingénieurs ou à des spécialistes chevronnés et, donc, il faut qu'on les forme (au sein d'*HSE*), tout au moins certains d'entre eux. Le problème, c'est qu'il est possible qu'une fois formés, ils partent (ou repartent) vers l'industrie... or, cela nous aura coûté cher ; on peut l'accepter, un peu, mais pas trop... En fait, le but, c'est d'avoir un panaché d'inspecteurs âgés, en majorité, de 35 à 40 ans, plus, à la fois, des gens en fin de carrière et des jeunes (qui restent, ou non). C'est très important, car, si on ne fait rien, on va vers des problèmes. » (11)

## FAIRE PAYER AUX INDUSTRIELS LE CONTRÔLE DES RISQUES MAJEURS

La décision qui est donc officiellement adoptée, en 1999 (12), à l'occasion de la transposition en droit britannique de la Directive Seveso II, d'ouvrir à certaines des prestations des inspecteurs du *HSE*, dans l'exercice de leurs fonctions, la possibilité d'être facturées aux industriels concernés, s'inscrit à la fois dans le contexte historique résumé ci-dessus, et au sein d'évolutions, plus récentes, qui concernent l'ensemble du secteur public britannique. Pour schématiser, on distinguera trois tendances différentes (en fait, très complémentaires entre elles), qui semblent affecter, ces dernières années, le secteur public britannique, en particulier en ce qui concerne ses fonctions de contrôle ou de « régulation ».

### L'autorégulation du secteur public

La création du couple *HSC/HSE* (1974) a été antérieure au vaste mouvement de réforme du secteur public britannique, qui s'est déroulé, pour l'essentiel, durant les années 1980 et 1990. À bien des égards, en

(11) Interview Head of Chemical Industry Division, onshore, *HSE*, octobre 2005 (Six entretiens avec des responsables et inspecteurs ont été réalisés au *HSE* dans le cadre de la recherche (GALLAND *et al.*, 2006).

(12) *The Control of Major Accident Hazards (COMAH) Regulations*, loi adoptée par le Parlement britannique en mars 1999.

ce qui concerne les secteurs particuliers de la santé et de la sécurité liées aux activités productives, le rapport Robens avait anticipé ces évolutions. Ainsi, si l'on s'en tient à une revue des principales caractéristiques nouvelles du *New Public Management (NPM)*, telles qu'énoncées par HOOD (1995), par rapport aux administrations traditionnelles, on note que le *NPM* se caractérise, entre autres choses, par la création d'entités autonomes et intégrées disposant de pouvoirs importants dans leurs domaines respectifs, que ces entités nouvelles – souvent, des « agences » – empruntent beaucoup au secteur privé en termes de pratiques managériales (et sont désormais parfois en compétition avec lui) et, enfin, que ces agences sont de plus en plus soumises à des objectifs de performance, tout en devant faire preuve de la plus grande parcimonie dans l'usage de leurs ressources. Autrement dit, pour reprendre une analyse plus récente (JAMES, 2005), de nombreuses agences ont été créées au Royaume-Uni, dans un premier temps, en vue de « réguler » divers aspects de l'activité du secteur privé ou des collectivités locales. Pour ce faire, ces agences ont mis en place une série d'outils (« *goal setting approach* », indicateurs) qui leur permettent d'apprécier les performances des divers « régulés ». Depuis la fin des années 1990, ces agences sont sommées de s'appliquer à elles-mêmes ces mêmes principes, pratiquant ainsi une sorte de « régulation réflexive » et de démontrer leur efficacité propre à leur ministère de tutelle, ainsi qu'à celui des Finances.

### L'approche par le risque

Par ailleurs, la régulation « par le risque » (HUTTER, 2005) est devenue progressivement, depuis quelques années, le mode de hiérarchisation favori des Britanniques, pour faire des choix ou établir des priorités entre les nombreuses tâches de contrôle désormais dévolues aux agences régulatrices. Là encore, le secteur du contrôle des risques liés aux activités productives est en phase avec ces évolutions générales. Lorsqu'il se penche sur son passé et se projette dans l'avenir (13) le *HSE* développe bien en effet une « *risk based approach* » : parmi la large palette des risques, professionnels et technologiques dont elle a la responsabilité, rappelons-le, l'agence entend se concentrer, d'une part, sur les risques majeurs (car ce sont ceux pour lesquels la demande du « public » est la plus forte) et, d'autre part, sur certains risques professionnels plus diffus, en mettant l'accent, soit sur des secteurs particuliers traditionnellement dangereux (bâti-

ment), soit sur des questions émergentes (telles que les troubles musculo-squelettiques ou la montée des maladies dues au stress). Pour le reste, l'agence et ses inspecteurs pourraient très bien se retirer, à terme, des tâches de contrôle, répétitives et de peu d'intérêt, concernant les nombreuses petites entreprises ou sociétés de service jugées peu dangereuses, ces missions de routine pouvant être soit transférées à d'autres acteurs (privés ou associatifs), soit, tout simplement, supprimées.

De manière plus générale, la « *risk based approach* » est un des moyens privilégiés pour réduire les charges administratives et attribuer les moyens en inspection et en contrôle là où ils sont vraiment utiles. Ces charges administratives, que le ministère britannique des Finances cherche à réduire au maximum, sont, selon lui, de deux ordres : d'un côté, elles sont constituées par la somme des papiers à remplir et des pertes de temps infligées (inutilement) aux entrepreneurs privés, et en particulier aux petits patrons, pour des renseignements administratifs dont l'intérêt n'est pas évident ; de l'autre, elles sont constituées par le temps (inutilement) passé par certains services d'inspection à faire respecter des réglementations trop universellement contraignantes. D'où l'idée, développée justement dans un rapport remis au ministère des Finances (HAMPTON, 2004), selon laquelle l'approche « par le risque » peut être généralisée à toutes sortes de secteurs et d'agences (le *HSE*, l'*Environmental Agency* ou la *Food Standard Agency*), bien sûr, mais aussi à des entités, qui, *a priori*, devraient être moins concernées, comme la *Rural Payment Agency* ou la *Financial Services Authority* ; en ces matières, comme en matière de risques industriels, il est souhaitable que les inspections cherchent d'abord à repérer où peuvent se trouver les plus grands « risques » ou dysfonctionnements, avant de hiérarchiser leur travail de contrôle. Au passage, le rapport Hampton justifie également la possibilité, pour l'ensemble des régulateurs publics, de faire payer les « régulés », non sans indiquer que « les charges doivent refléter une approche moderne, par le risque, de la régulation » (14).

### La « compétition » public/privé

En matière de risque majeur, les évolutions réglementaires et méthodologiques citées plus haut (§1) ont donné lieu, tant en Grande-Bretagne qu'en France, à l'irruption d'un marché privé d'études, destiné à apporter du renfort aux employeurs, pour les aider à réaliser les documents désormais exigés, en particulier

(13) *HSE, Thirty years on and looking forward; the development and future of the health and safety system in Great Britain, 2004*; et *HSC, A strategy for workplace health and safety in Great Britain to 2010 and beyond, 2004*, site web du HSE : [www.hse.gov.uk](http://www.hse.gov.uk)

(14) *Hampton report: Charging (3.28, 3.29)*.



en termes d'études de danger. Au HSE, il semble que l'on n'a pas une très haute opinion de ces « experts privés »; en tous les cas, certains expliquent le fait que le régulateur fasse désormais payer les industriels par l'obligation dans laquelle se trouveraient placés les inspecteurs de l'agence de consacrer beaucoup de temps à corriger les lacunes, les méconnaissances ou les dysfonctionnements du « privé »:

HRPU: Il y a une tendance générale, en Grande-Bretagne, à rendre la régulation plus efficace et moins coûteuse et donc, dans notre cas, à demander un peu d'argent pour traiter ces questions à ceux qui génèrent les risques. Je pense que ce qui s'est passé, c'est qu'en particulier dans le cadre du COMAH, le travail du HSE sur les rapports de sécurité s'est vite avéré très lourd. Et peut-être que les industriels, de leur côté, n'ont pas fait beaucoup d'efforts, au début, pour produire de bons rapports de sécurité. En conséquence, c'est beaucoup de temps du HSE qui a été consacré à améliorer ces rapports, et il est devenu naturel que les industriels paient, pour cette expertise.

Question: D'un autre côté, existe-t-il, en Grande-Bretagne, des bureaux d'études, des consultants privés, qui soient capables de faire ce travail et d'aider les industriels à rédiger ces rapports de sécurité?

HRPU: « Oui, et c'est peut-être là une autre raison de ces évolutions. Ces consultants existent bien, en Grande-Bretagne, mais nous n'avons pas, à vrai dire, une très haute opinion de leurs compétences. Certains travaillent, pour le compte des industriels, à la rédaction des rapports de sécurité, mais, *in fine*, c'est l'industriel qui est responsable de ce qu'il présentera au HSE. Et si l'on fait le bilan de ce que l'on voit dans ce domaine, il n'y a pas de quoi pavoiser. En effet, il n'est pas dans l'intérêt des consultants « d'énervier » les industriels, puisque ceux-ci les paient. Alors, ils font de beaux rapports, intelligents, mais plutôt vides et sans substance. Au HSE, on les trouve « glossy » (« clinquants », « sur papier glacé ») » (15).

#### Mise en œuvre et évaluations de la réforme

La réforme a donc été mise en œuvre (apparemment sans susciter de contestation majeure) à partir de 1999, et le HSE a progressivement précisé sa philosophie en la matière, ainsi que ses tarifs. L'élément de base de la facturation est le temps passé par les différentes catégories d'inspecteurs, au cours des diverses phases du travail de contrôle (étude des dossiers, examen des études de dangers, visites sur place, entretiens

avec les responsables du site...); chaque unité de temps est scrupuleusement répertoriée et l'ensemble donne lieu à l'émission d'une facture globale, qui devra être réglée à l'agence.

Quelque temps après sa mise en application, le HSE a fait évaluer les effets de la disposition nouvelle par un cabinet de consultants (DELOITTE et TOUCHE, 2002). L'étude réalisée est plus qualitative que quantitative, car il s'avère impossible d'évaluer les effets de la réforme sur une éventuelle évolution objective de la courbe des accidents, en un laps de temps aussi court. Selon cette étude, ce changement n'aurait globalement transformé de manière sensible ni le travail des inspecteurs, ni le comportement des industriels (lesquels auraient finalement intégré assez vite la contrainte nouvelle), ni les rapports entre contrôleurs et contrôlés. On y découvre, cependant, un certain nombre d'effets émergents, assez contrastés: d'un côté, inspecteurs et inspectés considèrent que, tout ce qui est facturé étant mené de manière à la fois plus rapide et plus professionnelle, tout le monde a plutôt gagné en efficacité, en ce qui concerne le cœur des activités de contrôle. Mais, en même temps, les industriels ont tendance à demander moins de conseils aux inspecteurs qu'auparavant, la frontière entre conseil gratuit et « désintéressé » et injonction tarifée étant floue, de l'avis tant des inspecteurs que des opérateurs. Par ailleurs, le principe de la facturation au temps passé a tout de même des effets non nuls sur les rapports entre contrôleurs et contrôlés, ainsi que sur les métiers de l'inspection eux-mêmes. On note l'émergence d'un certain nombre de contentieux sur les montants facturés et la grogne de certains industriels face à l'imprévisibilité de ces nouvelles charges – une imprévisibilité voulue par le HSE, d'une certaine manière, car, plus il y a de travail à effectuer pour aider l'industriel à se mettre en conformité avec la réglementation, plus cela lui coûte en heures d'inspecteur. En outre certaines fonctions « annexes » des inspecteurs ont tendance, de fait, à être réduites. Les rentrées financières dues à la facturation des inspections portant sur des risques majeurs ayant rapidement été intégrées dans le budget annuel du HSE, celui-ci demande désormais, en retour, à chacun des inspecteurs concernés de prévoir un temps de travail rémunéré (de 60 à 70 jours par an) dans la programmation prévisionnelle de ses diverses activités, ce point constituant désormais un des éléments de l'évaluation professionnelle des agents. En conséquence, les inspecteurs, surtout lorsqu'ils se trouvent au-dessous de leur objectif assigné en fin d'année, auront tendance, s'ils ont le choix entre une activité facturable et une activité qui ne l'est pas, à privilégier la première. C'est ainsi, par exemple, que, d'une manière certes marginale mais néanmoins sensible, l'aide traditionnellement gratuite apportée par les services d'inspection du HSE aux collectivités locales concernées par des sites industriels dangereux, en matière de

(15) Interview *Head of Risk Policy Unit*, HSE, 2005.



préconisations visant l'urbanisme ou l'organisation de plans de secours, a plutôt eu tendance à passer au second plan.

Pour lutter contre certains de ces effets de la réforme, les consultants du cabinet Deloitte et Touche, s'appuyant sur l'opinion à la fois d'une partie des inspecteurs et des industriels, préconisaient d'instaurer, par classe d'industrie, des montants forfaitaires pour la facturation des activités de contrôle concernées. Mais cette proposition de compromis, qui allait finalement à l'encontre de la volonté de transparence des coûts mise en avant par le ministère des Finances, n'a visiblement pas été retenue (16).

## CONCLUSIONS

La France et la Grande-Bretagne ont été, dans leurs histoires respectives, et sont toujours confrontées aujourd'hui, *grosso modo*, à la même palette de risques, s'agissant des conséquences des activités industrielles. Mais leurs systèmes respectifs de contrôle et d'inspection divergent sensiblement. En dehors du fait qu'outre-Manche, les *Health and Safety Inspectors* prennent traditionnellement en charge à la fois les risques professionnels et ceux qui sont susceptibles de concerner les « publics » voisins de sites dangereux, d'autres divergences se font jour progressivement, sur fond de contextes politiques nationaux eux-mêmes assez différents entre eux, pour l'heure en tout cas.

Du côté de la Grande-Bretagne, la régulation du risque industriel est considérée comme un coût pour la nation, qu'il est naturel de faire assumer, au cas par cas et le plus possible, par les « producteurs du risque » eux-mêmes. Dans cette vision, l'Agence régulatrice est rémunérée pour les compétences scientifiques qu'elle met, à travers ses services d'inspection, à la disposition des industriels afin de les aider à réduire les risques générés par leurs activités. Cette approche tend à faire du risque industriel une affaire privée, dans laquelle les services représentant l'État interviennent plutôt en qualité de conseils auprès des « particuliers » concernés. Mais, ce faisant, ces services s'intéressent bien davantage à la « source » du risque qu'à ses « cibles » potentielles, c'est-à-dire aux populations et aux habitations proches des sites dangereux, les éventuelles mesures d'urbanisme à prendre sous cet angle restant d'ailleurs, *in fine*, outre-Manche, du ressort des collectivités locales (17).

Du côté français, et singulièrement depuis la Loi Bachelot du 30 juillet 2003, prise en réaction à l'explosion de l'usine AZF à Toulouse (en 2001), la réglementation des risques technologiques a pris une autre tournure. Certes, les ICPE continuent d'évaluer la pertinence des études de dangers et autres rapports de sécurité exigés des industriels, et ce, en mobilisant parfois des compétences scientifiques externes (tierce expertise), mais ils sont aussi parties prenantes dans la mise en œuvre de deux dispositifs nouveaux. Avec le premier de ces dispositifs, le Plan de Prévention des Risques Technologiques, il s'agit de rien de moins (pour simplifier, en une phrase) que d'être en mesure de pondérer, site à risque par site à risque, les avantages et inconvénients respectifs de mesures de prévention très différentes, consistant, d'un côté, à réduire davantage les risques à la source, dans l'établissement lui-même, ou d'un autre côté, à prendre des mesures d'urbanisme et en matière d'habitat, visant à protéger, ou à déplacer les populations les plus exposées. Cette pondération est (en principe) effectuée avec la participation des « publics » concernés, au sein de Comités Locaux d'Information et de Concertation (les CLIC, second dispositif prévu par la Loi Bachelot). Selon cette autre vision, le risque industriel est plutôt considéré comme une affaire publique, certes à chaque fois locale, mais dont la complexité des intérêts en jeu nécessite l'intervention de l'État, à divers niveaux. Les ICPE sont porteurs d'une compétence technique, grâce à laquelle ils dialoguent avec l'industriel concerné, mais ils participent aussi, avec d'autres représentants locaux de l'État, à la mise en discussion des diverses options possibles en matière de réduction du risque, une discussion qui porte autant sur la réduction des risques « à la source » que sur l'amoindrissement de la vulnérabilité des populations exposées.

Depuis près de dix ans, les Britanniques ont été amenés à inventer une manière originale de financer certaines activités d'inspection dans le domaine du contrôle des industries à risque majeur. Cette réforme s'inscrit dans une volonté d'accroître la responsabilité des industriels dans ce domaine, ce qui tend à faire de ce risque, dans tous les cas, un problème privé. À l'inverse, en France – et ce, même si certaines innovations récentes, dans des domaines connexes, pourraient être rapprochées de l'innovation britannique (18) –, les derniers développements législatifs et réglementaires en matière de réduction des risques industriels ont plutôt tendance, tout au moins dans leur philosophie,

(16) *Charging; cost recovery for COMAH activities; a guide* (4<sup>e</sup> édition, 2008).

(17) Les difficultés du travail conjoint entre le HSE et les collectivités locales responsables de l'urbanisme sont dénoncées dans un rapport du groupe de travail chargé d'analyser l'accident de Buncefield (un incendie dans un dépôt d'hydrocarbures ayant causé 40 blessés, essentiellement dans le voisinage immédiat, en décembre 2005): *Recommendations on*

*land use planning and the control of societal risk around major hazard sites, Buncefield Major Incident Investigation Board*, juillet 2008, <http://www.hse.gov.uk/>

(18) Ainsi, l'Autorité de sûreté nucléaire, créée par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, est financée par une taxe prélevée auprès des exploitants d'Installations Nucléaires de Base. Mais l'ASN ne facture pas individuellement ses services ou ses contrôles aux industriels concernés.

à territorialiser (GALLAND, MARTINAIS, 2008) les problèmes au cas par cas et à ouvrir, ainsi, davantage aux divers publics concernés la recherche de solutions. ■

## BIBLIOGRAPHIE

BONNAUD (L.), «Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970», in *Politix*, vol. 24, n° 69, p. 131-161, 2004.

BONNAUD (L.) & MARTINAIS (E.), «Des usines à la campagne aux villes industrielles. La cohabitation ville/industrie saisie à travers l'histoire du droit des établissements classés», in *Développement Durable et Territoires*, Dossier 4: La ville et l'enjeu du développement durable, 2005.

<http://developpementdurable.revues.org/document749.html>

DELOITTE & TOUCHE (2002), *Evaluation of the impact of charging on COMAH*, HSE, Site web HSE, [www.hse.gov.uk](http://www.hse.gov.uk).

GALLAND (JP.), CAMPAGNAC (E.) & MONTEL (N.), *Prise en compte des risques professionnels et des risques technologiques. Comparaison France/Grande-Bretagne*. Rapport de recherche LATTs/MiRe- Ministère des Affaires Sociales, du Travail, et de la Solidarité, 2006.

GALLAND (JP.) & MARTINAIS (E.), (coord.) (2008), *Les Enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques*, Séminaire PUCA-MEEDDAT/LATTs-RIVES, actes en ligne : <http://rp.urbanisme.equipe->

[ment.gouv.fr/puca/agenda/frame\\_agenda.htm](http://ment.gouv.fr/puca/agenda/frame_agenda.htm)

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

HOOD (C.), «The «New Public Management» in the 1980s: variations on a theme», *Accounting, Organizations and Society*, Vol 20, N° 2/3, p. 93-109, 1995.

HUTTER (B.), «The attraction of Risk-based Regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation», *Discussion paper N° 33*, Center for Analysis of Risk and regulation, site web London School of Economics, [www.lse.ac.uk](http://www.lse.ac.uk), 2005

JAMES (O.), «The rise of regulation of the public sector in the United Kingdom», *Sociologie du travail* N° 47, p. 323-339, 2005.

LASCOURMES (P.), «De l'atteinte à la prévention des risques industriels. Réglementation des installations classées et développement d'une «magistrature technique»», in DOURELNS *et al.* (dir.), *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan, p. 65-86, 1991.

LAUFER (R.), *L'Entreprise face aux risques majeurs. À propos de l'incertitude des normes sociales*, Paris, L'Harmattan, 1993.

MORRIS (R.J.) & TRAINOR (R.H.) (dir.), 2000, *Urban governance, Britain and beyond since 1750*, Ashgate.

Robens, *Safety and Health at work, report of the Committee 1970-1972*, HMSO, Londres, 1972.

VIET (V.), *Les Voltigeurs de la République; l'inspection du travail en France jusqu'en 1914*, Paris, CNRS Éditions, 1994.