

## **Experts et contrôleurs d'Etat : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours**

*Laure Bonnaud*

*Composition du jury* : Mme **Marie-Claude Dupuis**, Ministère de l'écologie et du développement durable ; M. **Nicolas Dodier**, (INSERM / CERMES, Rapporteur) ; M. **Claude Gilbert**, (CERAT / IEP de Grenoble, Rapporteur) ; M. **Pierre Lascoumes**, (CEVIPOF/IEP de Paris, Directeur de thèse) ; Mme **Catherine Paradeise**, (GAPP - ENS Cachan, Présidente du jury) ; M. **Pierre-Paul Zalio**, (IHTP - ENS de Cachan) – *Date et lieu de soutenance* : **11 décembre 2002**, ENS de Cachan

Cette thèse porte sur les inspecteurs des installations classées, soit les fonctionnaires qui sont chargés, en France, de la prévention et de la gestion de la pollution et des risques industriels. La spécificité de l'approche est de combiner trois perspectives théoriques : la sociologie des professions, la socio-histoire et l'analyse des politiques publiques.

L'inspection des installations classées repose sur l'activité d'inspecteurs très dispersés, qui n'exercent pas une fonction unique (l'inspection, pour laquelle ils sont nommés par le préfet), mais souvent conjointe à d'autres activités propres à leur service d'origine (DDASS, DDAF, DSV, DRIRE) : il n'existe pas de services de l'inspection des installations classées, ni de corps d'inspecteurs. Cette spécificité interdit une approche traditionnelle de cette politique publique réglementaire, et notamment une analyse en termes organisationnels. On doit ensuite constater l'absence " d'actualité " de la politique envisagée : bon an, mal an, ce programme d'action publique (autrefois appelé inspection des établissements dangereux, insalubres et incommodes) existe depuis deux siècles, sans que des changements majeurs aient vu le jour dans ses fondements, sans nouveauté flagrante dans la procédure, et avec des principes immuables, qui reposent sur l'autorisation administrative préalable pour les établissements les plus dangereux. Par ailleurs, cette politique publique n'est pas, et n'a jamais été, un enjeu politique fort. Les débats politiques sur la question sont peu nombreux, et ne donnent pas lieu à des affrontements politiques bien identifiés. Enfin, l'inspection se traduit par une extraordinaire complexité des structures locales de mise en œuvre, qui impliquent des fonctionnaires non forcément dédiés à l'inspection, venant de diverses administrations, dans des proportions qui diffèrent selon les départements, ce qui décourage toute tentative de synthèse et d'évaluation.

En conséquence, si l'on exclut la piste d'une étude uniquement juridique (évolution des textes réglementaires), une seule voie d'analyse semble possible : celle qui consiste à suivre les inspecteurs au travail, dans leur activité quotidienne de mise en œuvre de cette politique publique. Ce constat invite à renverser la perspective généralement adoptée : plutôt que de s'intéresser à un moment particulier (la préparation d'une réforme, ou la mise en œuvre d'une circulaire), ou à une " affaire " (l'implantation d'une usine polluante, ou une catastrophe comme celle d'AZF), on s'attache à identifier les acteurs de l'inspection et à analyser leurs pratiques quotidiennes. On fait alors le pari que cette connaissance des inspecteurs au travail permet de relever des éléments du fonctionnement global de l'inspection.

Dès lors, la thèse se déploie autour de trois moments principaux : elle s'efforce tout d'abord d'établir les traductions concrètes et contemporaines de la politique d'inspection des installations classées, (notamment des voies par lesquelles le ministère de l'environnement entend instaurer un " métier " et les conséquences que cette initiative implique), puis en second lieu de comprendre en quoi cette

situation de l'inspection et des inspecteurs est le fruit d'un héritage historique, avant d'examiner les actes de travail des inspecteurs.

### 1- Le “ métier ” d'inspecteur des installations classées

Moins de 10 ans avant le bicentenaire de l'inspection des installations classées, le ministère de l'environnement, en charge de cette politique réglementaire, essaie de poser les bases d'un “ métier ” d'inspecteur. Cela passe par la spécialisation des personnels sur cette seule activité de l'inspection, et par la formation, qui s'accompagne de la création d'une “ carrière ” d'inspecteur. Cette logique de l'instauration d'un métier implique donc de cadrer, fixer des limites (en distinguant, par exemple, les activités de développement industriel et de protection de l'environnement qui cohabitent au sein des services), établir et uniformiser des attitudes ou des comportements (en imposant à tous des “ méthodologies ” d'instruction des dossiers ou de pratiques de l'inspection). Il importe donc de considérer comment cette initiative (qui implique la promotion d'un modèle professionnel) trouve sa place au sein du fonctionnement existant, alors qu'elle implique la confrontation entre une orientation générale, définie nationalement et fortement “ uniformisante ” et un système de l'inspection qui fonctionne en assurant de façon très localisée à la fois la formation et la socialisation des inspecteurs. Comment cependant expliquer qu'une politique vieille de deux siècles donne si manifestement l'impression d'être “ en chantier ”, puisqu'elle en est à définir les bases du “ métier ” ?.

### 2- Socio-histoire de l'inspection des installations classées

La continuité entre l'inspection du XIXe et l'inspection du XXIe siècle est largement revendiquée par tous les acteurs et régulièrement réaffirmée : l'inspection est l'héritière d'un décret napoléonien de 1810 sur les “ établissements dangereux, insalubres et incommodes ”, et il semble que l'inspection ait depuis suivi une évolution constante et linéaire. Trois textes réglementaires ont gouverné la marche de l'inspection des installations classées : un décret, en 1810, puis deux lois, en 1917 et 1976, et chacun d'eux a été le point de départ d'un nouveau type d'organisation impliquant des acteurs différents et sans que la continuité soit officiellement organisée.

Au XIXe siècle, l'inspection existe localement, aménagée par les préfets, qui sollicitent des assemblées de notables savants, essentiellement des médecins, qui s'attachent à régler les problèmes qu'on leur soumet avec beaucoup de pragmatisme en rationalisant leurs interventions et les outils de représentation et de résolution des problèmes. Avec la loi de 1917, l'inspection passe sous le contrôle de l'inspection du travail (en raison des liens faciles à établir entre la sécurité des riverains des installations et les questions d'hygiène et de sécurité des ouvriers). Ses inspecteurs, dont les intérêts sont ailleurs, n'exerceront que de façon lointaine une fonction qui présente pour eux peu d'attrait, et qui apparaît avant tout comme un enregistrement administratif. Avec l'accident de Feyzin, en 1966, l'organisation existante paraît soudainement inacceptable et la fonction trop technique pour être confiée à des individus qui ne sont pas techniciens. L'inspection est alors progressivement confiée aux services des Mines, dont l'activité minière est alors décroissante. Une redéfinition de la fonction s'opère, vers une dimension plus proche de l'expertise technique. Ce travail socio-historique permet d'envisager de façon nouvelle la question du changement dans les politiques publiques : s'intéresser aux changements et notamment aux changements incrémentaux, c'est aussi s'intéresser aux modifications du recrutement, des méthodes et des pratiques.

### 3- Les inspecteurs au travail

Un travail au plus près des pratiques conduit à remettre en question l'image attachée à la figure de l'inspecteur, qui est celle du prestige et de la compétence, à la fois technique et réglementaire. Or, la description d'individus aux jugements impartiaux, incontestables car appuyés sur la science, est bousculée en situation par la présence de très nombreux intervenants. L'inspection se concrétise dans l'établissement d'un réseau socio-technique, composé d'intermédiaires divers, d'avis, de papiers, de cadres, dans lequel l'inspecteur apparaît comme un rapporteur, ou un médiateur, qui règle des problèmes concrets en fonction d'arrangements locaux. Cette réalité de l'inspection conduit à fragiliser l'identité professionnelle affichable par les inspecteurs. Où est la professionnalité d'un " médiateur " ?

L'attention aux pratiques des inspecteurs permet également de mettre en évidence les registres d'action qui sont les leurs. Le contrôle des installations classées repose en effet sur un ensemble d'activités concrètes d'accommodement, qui implique à la fois 1) la construction d'un cadre relationnel satisfaisant, qui permette d'instaurer un échange fondé sur la confiance réciproque ; 2) un ajustement d'intérêts divergents : l'inspection est le moment où se confrontent, de façon tangible, des perspectives et des objectifs qui peuvent être en complète contradiction. Le but de l'inspection, la protection de l'environnement s'affronte ainsi concrètement aux perspectives de développement économique (ou à des questions de limitation des coûts) portés par les industriels, et à un état de la technique qui s'impose aux deux parties : 3) une succession d'interprétations des épreuves de la visite de surveillance, qui s'appuie sur un travail en commun avec l'industriel, à qui une partie du contrôle est ainsi déléguée.

Le contrôle ne prend véritablement sens que dans le travail de mise en écrit de la visite, c'est-à-dire lorsque se constitue une mémoire des échanges et de l'état de l'installation, qui permet que soient formulés un jugement à visée immédiate en même temps qu'une trace qui pourra constituer un appui pour les évaluations futures. L'examen des pratiques de l'inspection conduit donc à envisager à la fois des réseaux d'acteurs et une multiplicité de registres d'action. C'est à l'intersection de ces deux éléments qu'on trouve la spécificité de l'inspection.

En définitive, la composition variable de la population des inspecteurs des installations classées, ainsi que l'absence relative de définition de leur activité professionnelle ont sans doute permis à l'inspection de s'inscrire dans la durée, au prix de reconfigurations fréquentes de la fonction et de recompositions majeures de l'enjeu d'une politique réglementaire, qui se prête particulièrement bien à ces recyclages. Comme beaucoup de politiques d'environnement, l'inspection est en effet conçue comme un espace de conciliation d'intérêts très divergents : le développement économique, l'aménagement de l'espace, la protection de l'environnement, de la santé des populations, etc. Selon les époques, et selon les situations envisagées, les compromis conclus peuvent reposer sur des piliers distincts et la hiérarchie entre les intérêts à imbriquer peut être bouleversée.