



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

Papers downloaded from AgEcon Search may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

COMPTES RENDUS DE LECTURE

ANDRÉ GUILLERME, ANNE-CÉCILE LEFORT, GÉRARD JIGAUDON, **Dangereux, insalubres et incommodes. Paysages industriels en banlieue parisienne, XIX^e-XX^e siècles**

Seyssel, Champ Vallon, Collection Milieux, 2004, 349 p.

« *Dangereux, insalubres et incommodes* » est une publication importante. Par son thème, tout d'abord : la genèse de la réglementation – et par là de cette catégorie d'industries –, son évolution et son impact sur le paysage industriel. Par son terrain, ensuite, celui de la Seine, département pionnier en matière d'industrialisation et de réglementation sur les établissements insalubres. Enfin, par la durée de la période examinée. Certes, les deux siècles promus sont couverts de façon très inégale, la période après la fin des années 1930 étant peu abordée. Mais les années 50 signifient un tournant dans l'action des pouvoirs publics en matière de localisation des industries, inaugurant « une politique volontariste de décentralisation » industrielle (p. 11), dont le but est de limiter l'expansion de la région parisienne au profit d'autres régions. L'ouvrage se focalise sur la période précédente, pendant laquelle l'action des pouvoirs publics avait pour cible une seule catégorie d'industries, les établissements dangereux, insalubres et incommodes et leur position par rapport aux agglomérations urbaines.

L'intérêt des historiens pour cette réglementation est relativement récent. Elle ne devient objet des études historiques qu'à la fin des années 1980¹. Ces recherches interrogeront les motivations de l'État en fonction de deux préoccupations parallèles, l'histoire des politiques de l'aménagement et la constitution de la question de la pollution industrielle, voire des politiques environnementales. Le livre se situe dans le prolongement de ces travaux, tout en les revisitant, et met en relief le passage progressif des raisonnements en termes d'hygiène publique à une approche plus globale en termes d'aménagement des villes. Pourtant, c'est la question de l'« environnement » qui fournit la trame de l'ouvrage. Sa particularité consiste en une approche à travers la notion du « paysage ». Le livre s'intègre ainsi doublement dans les préoccupations politiques actuelles : l'environnement, on le sait, en fait partie depuis longtemps, mais les pouvoirs

¹ Cf., notamment, Alain Faure (1989), Autorités publiques et implantation industrielle (1860-1914), *Les cahiers de l'IHTP*, octobre, n° 12 (n° spécial : Région parisienne, approches d'une notion, 1860-1980), pp. 93-104 ; Alain Corbin (1991), L'opinion et la politique face aux nuisances industrielles dans la ville préhaussmannienne, in: *Le temps, le désir et l'horreur. Essai sur le XIX^e siècle*, Alain Corbin, Paris, Aubier, pp. 185-198 ; Geneviève Massard-Guilbaud (2003), Culture, technique, gestion de l'espace. Une histoire sociale de la pollution industrielle dans les villes françaises, 1789-1914, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Histoire, Université de Lyon II.

publics tentent également de définir une « politique des paysages »². L'ouvrage est par ailleurs issu du programme de recherche « Politiques publiques et paysage », lancé en 1997 par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement³. Cependant, on aurait aimé que les auteurs s'interrogent sur la pertinence de la notion de « paysage » et la cernent plus rigoureusement : elle désigne, comme dans l'expression « paysage urbain », un type d'espace doté d'une représentation visuelle cohérente ; ou encore, comme dans le cas du « paysage médical » ou du « paysage guerrier », la façon dont les acteurs représentent un espace afin de le rendre « *saisissable par l'œil, mais aussi par le chiffre ou la lettre* » (p. 124) ; en revanche, dans les expressions « paysage industriel » ou « paysage manufacturier », c'est le résultat de l'action des agents sociaux qui est visé, la distribution des établissements sur l'espace. Le paysage désigne également des catégories d'action, par exemple, celle des édiles en matière d'embellissement des villes qui donne consistance à un « paysage politique » (p. 124), et des « types d'architectures » créés par la réglementation, tel le « paysage aérien » associé aux cheminées, à la fois « figures » de l'industrialisation et objets de réglementation.

La polysémie de la notion permet néanmoins de suivre l'objet dans la longue durée, au travers de ses métamorphoses. Le « paysage » sert de base empirique à l'enquête qui part de l'agencement des industries sur l'espace et de la perception de ses conséquences, pour interroger les processus, les motivations des acteurs et leurs pratiques. Les nuisances sensorielles (l'odeur, les trépidations, la fumée, la laideur) et la dangerosité des établissements sont considérées comme des catégories de l'action publique, dont le livre étudie la constitution et les transformations, faisant attention aux variations parallèles des représentations de l'espace et de la façon dont les phénomènes sont distribués.

Les auteurs analysent l'impact de la réglementation sur la formation du paysage industriel séquanais en prenant en compte l'interaction de nombreux groupes d'acteurs et d'institutions. La description des procédures requises pour classer une industrie permet au lecteur de mieux suivre les raisonnements. L'action des agents est située dans un ensemble de conditions contextuelles. Les conditions économiques et les transformations industrielles, notamment celles qui affectent l'espace étudié, sont considérées prioritairement, mais sans les dissocier du regard que chacun des acteurs portait sur l'industrie et sur sa place dans l'économie. Les conditions institutionnelles sont étudiées dans le même esprit dialectique, à la fois en tant que contraintes qui délimitent l'action et comme compromis, plus ou moins durables, entre les groupes en opposition. La technique, la topographie parisienne, le régime et les raisonnements politiques, ou encore les outils conceptuels disponibles et forgés, sont présentés de façon détaillée. Enfin, l'étude des productions savantes met en lumière leur triple contribution : à faire émerger les représentations qui conditionnent la localisation de ces industries ; à définir les problèmes ; à fournir les moyens, notamment techniques, pour répondre à ces problèmes.

² Cf., entre autres, ministère de l'Écologie et du Développement durable (2005), La politique des paysages : entre culture partagée et cohérence territoriale, 22 juin, http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=5665.

³ André Guillerme (2002), Genèse d'un paysage industriel : la proche banlieue parisienne. Les effets du décret de 1810, Rapport final de synthèse, mai, 10 p., http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Recap_Guillerme.pdf.

L'ouvrage est divisé en trois parties chronologiques, suivant l'évolution de la réglementation. Cette division et, plus généralement, la cohérence de la table des matières restent cependant formelles. La périodisation indiquée pour la deuxième et la troisième parties n'est pas suivie dans la narration ; les titres et les sous-titres ne correspondent pas toujours à leur contenu et des répétitions ou des morcellements des thèmes injustifiés effritent l'organisation discursive. En revanche, le livre se distingue par sa présentation soignée. Parmi les nombreuses figures ou illustrations qui vivifient et concrétisent l'objet d'étude, on doit mentionner les encadrés qui créent une lecture parallèle à celle du corps du texte : souvent à l'aide d'extraits d'archives, ils présentent les différentes industries classées, les produits polluants et les nuisances qu'elles génèrent, ou encore décrivent les topographies industrielles, recensent les cas... Les sources (dont malheureusement l'ouvrage ne fournit pas la liste) sont nombreuses et variées en accord avec la pluralité des thèmes abordés. On apprécie particulièrement le déplacement de focale à travers différentes échelles territoriales, s'appuyant sur les archives d'institutions nationales, départementales, d'arrondissement ou communales, ce qui permet d'appréhender la grande diversité des enjeux et des rapports de force.

La première partie couvre une période courte, les vingt années (1800-1820) qui entourent la mise en place de la première réglementation nationale, privilégiant une analyse fine de ses conditions de production, des acteurs intervenant, de ses objectifs et de ses premières applications. Pour les auteurs, la genèse de la réglementation s'intègre dans un contexte hygiéniste, mais s'inscrit également dans une politique industrielle. L'ordonnance du préfet de police de Paris du 12 février 1806, première réglementation sur les établissements insalubres et incommodes, est supportée par la volonté des pouvoirs politiques, depuis la Révolution, de promouvoir les manufactures dans le département de la Seine au détriment de l'artisanat. Cette ordonnance soumet l'ouverture de tous les ateliers ou manufactures désirant s'établir dans la ville de Paris et susceptibles de « compromettre la salubrité ou occasionner un incendie » à une autorisation préalable, après présentation des plans et une enquête *commodo* et *incommodo*⁴. Le décret du 15 octobre 1810 étend cette réglementation au niveau national. Il classe les établissements qui répandent des odeurs insalubres ou incommodes dans trois catégories : la première inclut les établissements qui doivent être éloignés des habitations ; la seconde, ceux dont l'éloignement n'est pas nécessaire s'ils respectent certaines prescriptions ; la troisième, ceux qui peuvent rester mais sous surveillance. Toute nouvelle installation des établissements relevant de ces classes nécessite une autorisation préalable, délivrée après enquêtes. Ce décret est transformé, avec peu de changements, en ordonnance royale le 14 janvier 1815.

Ces textes interviennent à un moment d'accroissement des fabriques ainsi que des protestations des voisins, notamment des propriétaires fonciers qui parviennent à mobiliser les autorités municipales. Comme les historiens qui les ont précédés⁵, les auteurs concluent que la réglementation vise à protéger les manufacturiers confrontés aux actions municipales, aux plaintes et à la rumeur publique, et à leur fournir, une fois l'autorisation donnée, les garanties de pérennité. Jusqu'en 1820, la réglementation est appliquée avec

⁴ Ordonnance du préfet de police de Paris du 11 février 1806, concernant les ateliers, manufactures ou laboratoires, cité p. 66.

⁵ Cf., notamment, les travaux d'Alain Faure et de Geneviève Massard-Guilbaud.

fermeté suivant les avis du Conseil de salubrité, placé sous la tutelle du préfet de police. Dans son action, le Conseil rencontre l'opposition des fabricants et de leurs institutions. Des « *conditions de fonctionnement négociées* » se mettent en place privilégiant le perfectionnement des procédés, la mise en place des outils techniques ou l'aménagement des locaux au lieu du déménagement. Les fabricants apprennent vite à contourner la réglementation et à user de l'arsenal technique demandé par le Conseil (clôtures élevées ; cheminées hautes ; évacuation des eaux ; utilisation de verdures afin de « prendre en témoin l'environnement » quant à leur salubrité, etc.). La réglementation est pour autant différemment appliquée selon le type d'industrie. Les grandes industries manufacturières bénéficient de la bienveillance de l'État et, dirigées par des savants et des notables, savent mieux tirer profit de la technique – ou se dissimuler. En revanche, les petits fabricants artisanaux sont plus souvent contraints d'émigrer ou de fermer. Pourtant, il se constitue bien une « nouvelle topographie des fabriques » (p. 85), notamment des plus dangereuses. Les établissements se multiplient au-delà des barrières de l'octroi (à l'époque au mur des fermiers généraux). L'action des pouvoirs publics rencontre l'initiative des fabricants qui trouvent dans la banlieue des terrains abondants et bon marché, contigus des lignes de chemin de fer, tout en restant à proximité de Paris. Si alors, cette réglementation vise à protéger l'industrie, il ne s'agit pas moins d'une « politique de déménagement » (p. 127). Les auteurs affirment que « désormais la ville close est interdite aux nouvelles fabriques classées dangereuses » (p. 126), mais les développements plus détaillés nuancent cette conclusion.

La deuxième partie s'étend sur tout un siècle (1820-1920). La victoire du libéralisme entraîne, autour de 1820, l'application plus souple de la réglementation des établissements classés, notamment auprès des grandes fabriques, afin de ne pas gêner l'essor industriel de l'agglomération parisienne. « L'industrie s'épanouit, la loi est appliquée, mais ségrégative » (p. 132), ceci résume l'esprit des autorités qui cherchent à éloigner les établissements insalubres de la ville de Paris et les concentrer dans les communes de la banlieue déjà industrialisées – situées notamment au nord et au nord-ouest de la capitale –, afin de protéger la ville de Paris et les lieux de villégiature et de résidence aisée de ses environs. L'action se poursuit après l'annexion des faubourgs en 1860, jusqu'à la Grande Guerre, avec l'industrialisation de la banlieue sud. Exploitant les données statistiques disponibles, les auteurs montrent que, entre 1880 et 1912, le « *nombre d'usines de première classe ne cesse de grimper en banlieue, accroissant ainsi son insalubrité, tandis qu'à Paris il diminue* » (p. 211). Les établissements installés en dehors de Paris tendent à former de nouvelles concentrations industrielles afin de bénéficier des infrastructures existantes. À l'intérieur des communes industrialisées, les autorités préfectorales se montrent peu soucieuses de la contiguïté des établissements classés avec les habitations, au détriment de la réglementation. Ils mesurent et commandent l'insalubrité de la banlieue sans la remettre sérieusement en cause. Certes, l'industrialisation de la banlieue ne peut pas être attribuée à la seule réglementation sur les établissements classés, mais celle-ci « *a conditionné les formes d'occupation de l'espace et déterminé certaines formes du paysage* ».

La Grande Guerre intervient d'une double manière. D'abord par l'accélération de l'industrialisation et la bienveillance à l'égard des établissements classés travaillant pour la défense nationale, qui s'accumulent aux abords de la capitale. Ensuite, par le franchissement d'une nouvelle étape, la promulgation de la loi du 17 décembre 1917.

Cette loi introduit des sanctions pénales spécifiques, organise l'Inspection des établissements classés et allège les obligations des établissements de troisième classe soumis désormais à une simple déclaration. La présentation de cette loi, et surtout de ses conditions de production, est cependant relativement courte par rapport au reste du livre et, plus encore, la loi Morizet du 20 avril 1932 et la loi du 14 mai 1934 interdisant les fumées, poussières et gaz toxiques. La loi de 1932 simplifie les procédures, mais alourdit les pénalités et interdit l'ouverture de nouveaux établissements classés dans les zones d'habitation, sauf autorisation expresse du maire, mettant ainsi en accord la législation sur les établissements dangereux et insalubres avec le plan d'aménagement de la région parisienne. Il est dommage que le livre n'ait pas su tirer profit des nombreuses recherches sur l'aménagement de la région parisienne qui lui auraient permis de croiser ces problématiques et mieux comprendre les dispositifs et les « paysages » qui en ont résulté.

La troisième partie s'étend sur une période plus courte (1920-1950), avec quelques rares mentions de la période ultérieure, et focalise davantage le regard sur le paysage industriel de la banlieue. Le récit profite d'exemples concrets de certaines communes, notamment celles de Saint-Denis, de Saint-Ouen, de Pantin et d'Aubervilliers. Cette partie, ainsi que la précédente, présentent de façon analytique les acteurs et leurs logiques d'action. La « police manufacturière » est composée de plusieurs instances avec des attributions, des pouvoirs et des attitudes dissemblables. On doit ici mentionner à nouveau le Conseil de salubrité, devenu en 1850 Conseil d'hygiène publique et de salubrité, qui adopte une posture de technicien favorable à la modernisation de l'industrie, et l'Inspection des établissements classés, qui sans pouvoir contraignant maintient un rôle d'intermédiaire entre les plaignants et les industriels qu'elle éclaire sur les mesures à prendre. Les instances locales forment un autre groupe d'acteurs que l'ouvrage analyse en prenant en compte, avec raison, l'omnipotence parisienne sans pour autant effacer la complexité des relations, à la fois d'opposition et de complémentarité, entre la capitale et sa proche banlieue. Le préfet de police, responsable de l'application de la réglementation sur les établissements classés, forme le pivot de ce réseau d'acteurs, pris entre le respect des lois et la promotion de l'industrie. Défenseur des intérêts de la capitale, il est constamment favorable à l'installation de ses usines classées dans la banlieue.

Les maires de leur côté disposent de peu de pouvoirs juridiques ou économiques en matière d'industries insalubres, mais l'analyse des positions des communes de la banlieue est particulièrement instructive parce qu'elle permet de mesurer les enjeux. Au début du XIX^e siècle, les communes de résidence aisée ou de villégiature s'opposent à l'arrivée des grandes usines. En revanche, les communes rurales considèrent l'industrie comme source d'emploi et de rentes et l'accueillent sans conditions dans des zones peu habitées. Entre 1880 et 1920, la seconde industrialisation permet à ces communes de se montrer plus sélectives, sans compromettre leur croissance industrielle. L'accueil des établissements classés est tempéré par l'émergence des préoccupations d'hygiène publique, fruit de l'accentuation des nuisances, et par la croissance urbaine qui rapproche la population des sites industriels. La réticence des communes s'inscrit également dans un rapport d'opposition à Paris, qui tente de déverser ses propres activités polluantes dans la banlieue. Autour de 1910, l'avènement de l'aménagement des villes et de la planification de l'extension donne un nouveau sens à l'accueil des établissements insalubres. Les communes de la banlieue, à l'instar de Paris, aspirent à valoriser leurs parties résidentielles et, pour

cela, circonscrivent les industries insalubres dans les zones industrielles déjà formées. Ceci orientera longtemps l'action communale, hormis la période de l'accélération sans distinction de l'industrialisation pendant la Grande Guerre.

Au-delà de quelques difficultés d'organisation, l'ouvrage souffre d'un autre problème considérable, l'utilisation fréquente de termes contemporains. Qualifier de « *start-up* » les nouvelles fabriques créées après la Révolution (pp. 51 et 124), de « *recherche-développement* » les inventions du XIX^e siècle, ou de « *technopoles* » certaines villes de l'Empire et de la Restauration (pp. 78 et 109) semble déplacé et pittoresque. Mais l'anachronisme participe aussi de la preuve de l'existence, dès la fin du XVIII^e siècle, des préoccupations environnementales. Loin de s'interroger sur le changement des termes afin de mieux saisir les conditions de l'émergence des préoccupations actuelles, le livre pérennise les termes, tels que « *environnement* » ou « *développement durable* », pour situer deux siècles auparavant le moment fondateur de nos façons actuelles de raisonner : la réglementation sur les industries dangereuses, insalubres ou incommodes devient « *la première – et la plus ancienne – politique publique environnementale* » (p. 5). La thèse n'est pas sans argument, sous condition de donner à la notion d'environnement le sens de l'époque : « *On est dans les premières consciences du développement soutenable, durable, puisque l'arrêt préfectoral vise un certain équilibre entre l'utilité publique, l'archétype du développement manufacturier et l'environnement aux sens perçus de l'époque – l'odorat et la vue, accessoirement l'ouïe – qui font paysage* » (p. 8). Mais les termes actuels, tel un rouleau compresseur, imposent leur propre logique et faussent les spécificités des questionnements et des contextes, tant du passé que d'aujourd'hui.

Efi MARKOU
Cultures et sociétés urbaines, CNRS, Paris