

# CONFÉRENCE

## La relation contrôleur-contrôlé

3 octobre 2019  
14h à 17h  
DGAC, Paris 15<sup>e</sup>

 @LaFonCSI





THE PATENT SAFETY RAILWAY BUFFER.

## Introduction

Éric Marsden  
<eric.marsden@FonCSI.org>

octobre 2019



## Contexte

GT animé par la FonCSI

Autorités de contrôle, entités contrôlées,  
chercheurs, organisations syndicales

Période : 2017-2018



La Foncsi a animé entre 2017 et 2018 un groupe de travail réunissant des représentants d'autorités de contrôle et d'entités contrôlées dans les secteurs de l'énergie et des procédés, de l'énergie nucléaire, des transports aériens et des transports ferroviaires. Des chercheurs et représentants d'organisations syndicales ont également participé aux travaux.

Publication d'un recueil d'aide à la réflexion

 [www.foncsi.org](http://www.foncsi.org)



Contenu :

- ▷ éléments issus de la littérature académique
- ▷ comparatif des pratiques dans différents secteurs



## De quoi allons-nous parler ?

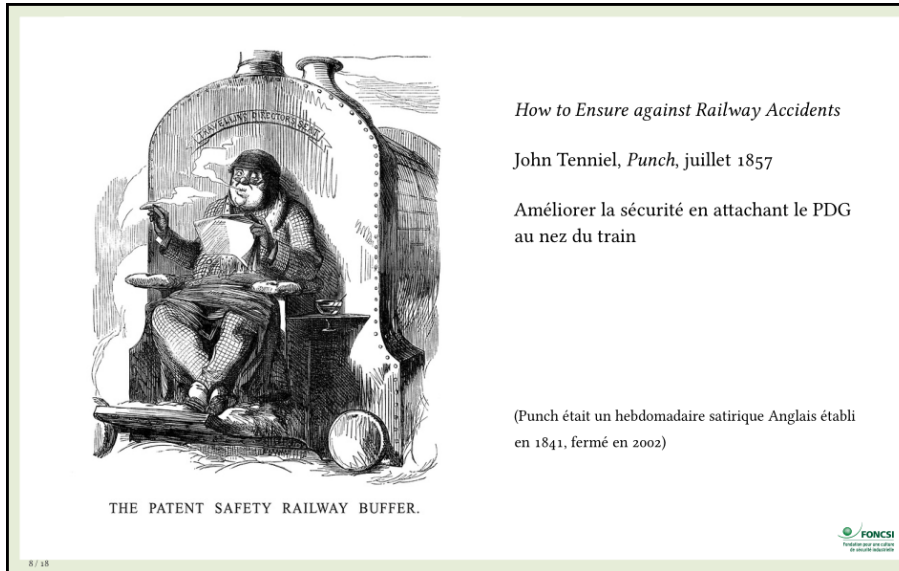


La gouvernance et le contrôle sociétal des activités à risques

La relation entre contrôleur et entités contrôlées et ses effets sur la sécurité industrielle



Les échanges au sein du groupe ont donné lieu à un « Cahier de la sécurité industrielle », qui fournit une synthèse d'éléments issus de la littérature scientifique sur la relation de contrôle (travaux en gestion, droit, sciences économiques, sciences politiques, et sociologie) ainsi qu'une comparaison des pratiques dans différents secteurs d'activité industrielle à risque d'accident majeur.



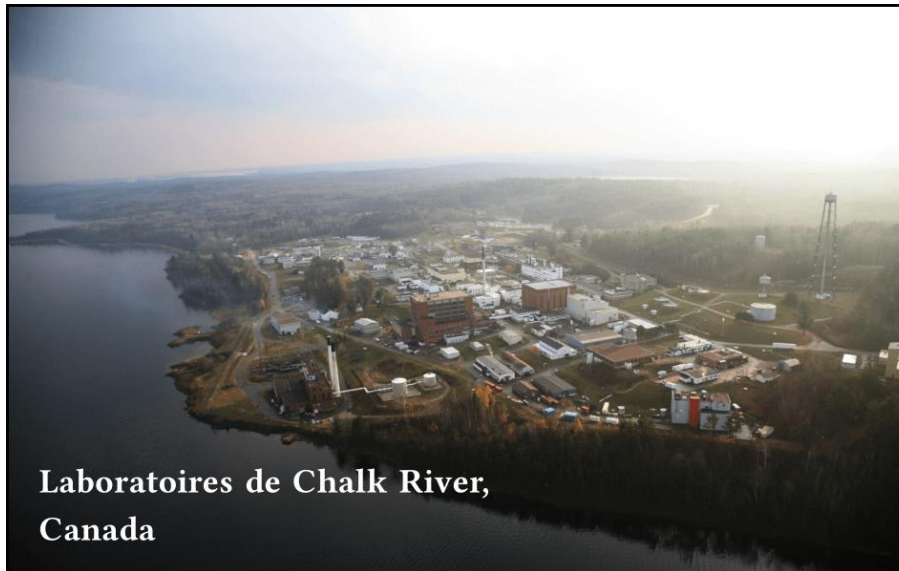
*How to Ensure against Railway Accidents*

John Tenniel, *Punch*, juillet 1857

Améliorer la sécurité en attachant le PDG au nez du train

(Punch était un hebdomadaire satirique Anglais établi en 1841, fermé en 2002)

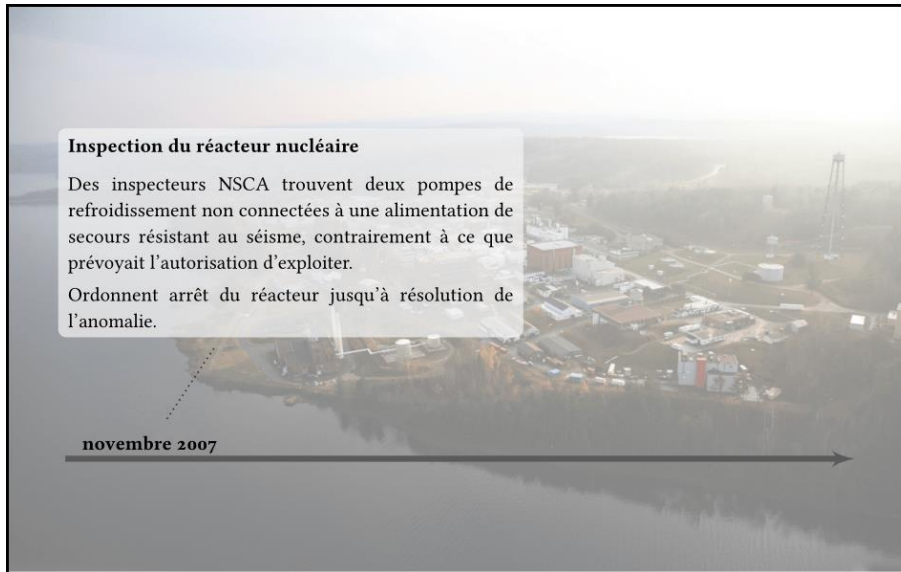
THE PATENT SAFETY RAILWAY BUFFER.



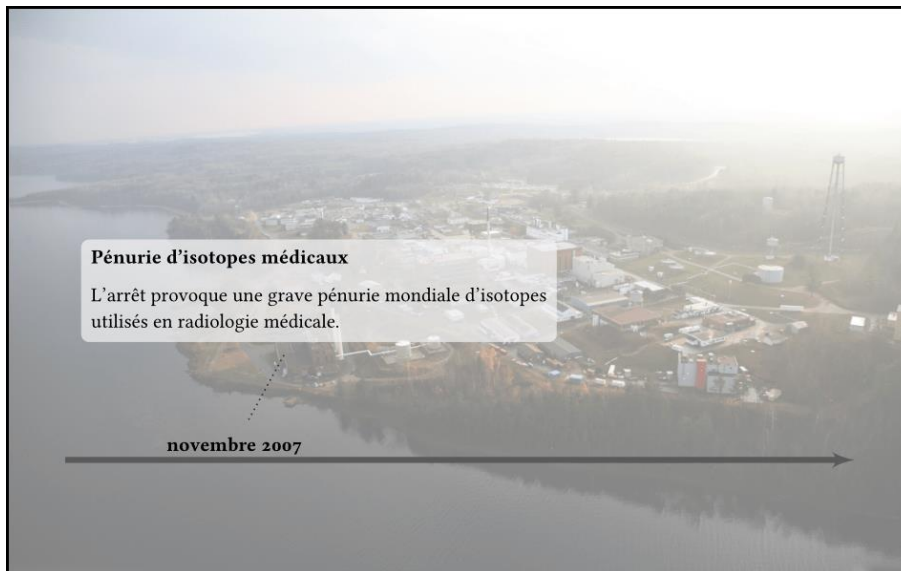
Laboratoires de Chalk River,  
Canada

Cette illustration, qui date de 1857, propose une forme innovante de contrôle des risques d'accident ferroviaire : attacher le PDG de la société de chemins de fer à l'avant du train. Cette approche est intéressante car elle ne contraint pas l'exploitant en lui imposant la manière d'atteindre l'objectif de sécurité, lui laissant la liberté d'innover. Toutefois, si on peut estimer qu'elle serait vraisemblablement performante lorsqu'un seul train circule, elle le serait moins avec un grand nombre de trains.

Pour illustrer certains points de complexité de la relation contrôleur-contrôlé et les enjeux associés, une rapide présentation d'un cas, qui a concerné le site d'études nucléaires de Chalk River au Canada, en 2007.



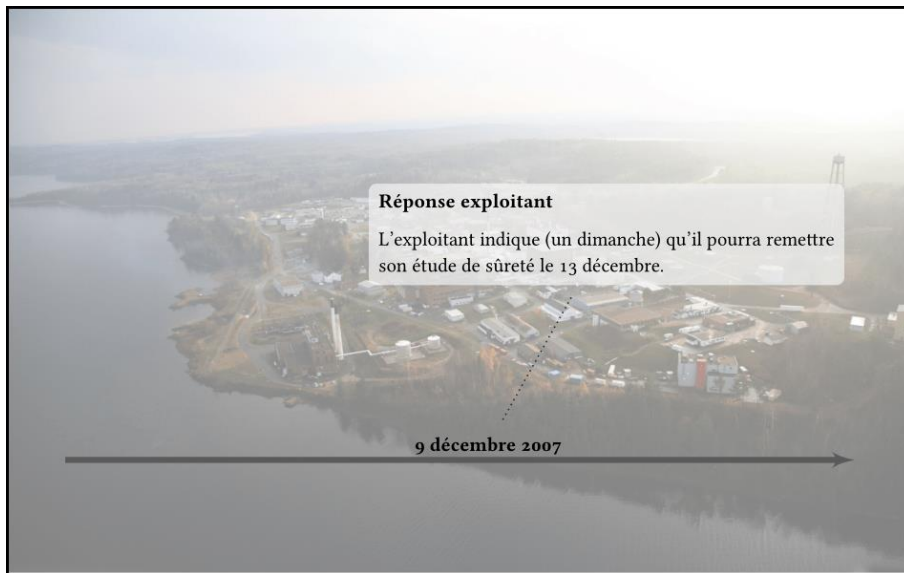
Lors d'une inspection du réacteur nucléaire du site, qui est utilisé pour produire des isotopes médicaux, des inspecteurs de la NSCA, l'autorité de contrôle du secteur nucléaire au Canada, trouvent deux pompes de refroidissement qui n'étaient pas connectées à une alimentation électrique de secours résistant au séisme, alors que cela était prévu par l'autorisation d'exploiter de l'installation. La NSCA ordonne l'arrêt du réacteur jusqu'à ce que l'anomalie soit résolue.

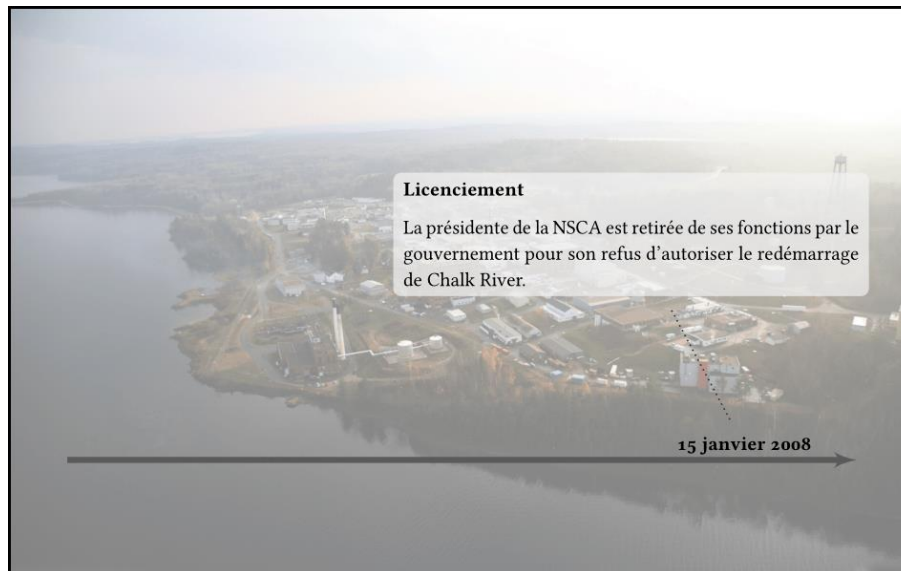
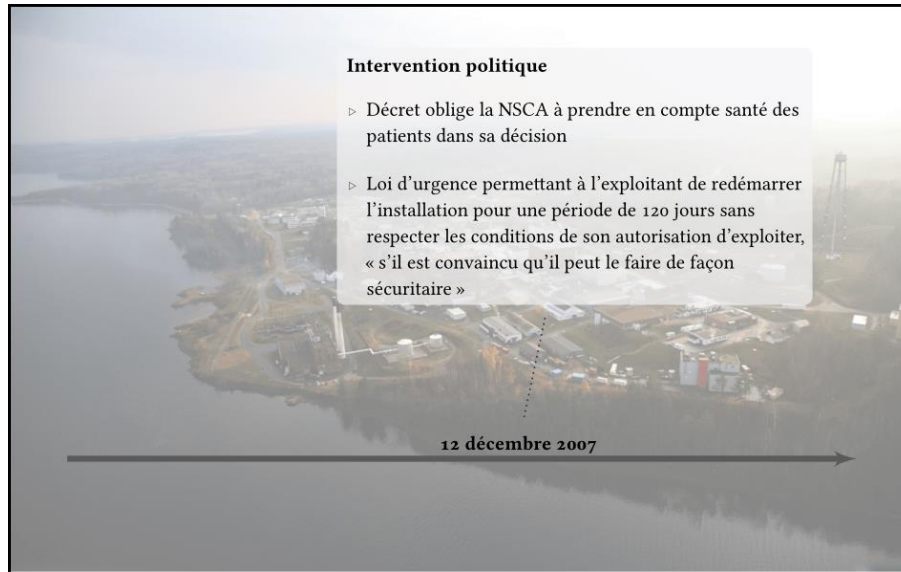


Cet arrêt provoque une importante pénurie de certains isotopes au niveau mondial (les isotopes en question ont une faible durée de vie, et il existe peu de réacteurs permettant leur production). Devant l'inquiétude grandissante sur les conséquences pour la santé de patients de l'arrêt du réacteur, le ministre chargé du dossier encourage la NSCA à travailler avec l'exploitant pour résoudre rapidement la situation.



L'exploitant commence la préparation d'une demande de dérogation.





Quelques jours plus tard, estimant que le dossier avance trop lentement, le gouvernement du Canada passe un décret obligeant la NSCA à prendre en compte la santé des patients dans sa décision sur ce dossier, publie une loi d'urgence permettant à l'exploitant de redémarrer l'installation pour une période de 120 jours sans respecter les conditions de son autorisation d'exploiter, s'il estime que ce redémarrage peut se faire de façon sûre, et retire ses fonctions à la présidente de la NSCA en mettant en doute sa gestion des risques lors de l'événement.

Ce cas a donné lieu à de nombreuses discussions au Canada et internationalement sur l'indépendance organique d'une autorité de contrôle.



## Remarques

- ▷ **Indépendance** de l'autorité de contrôle : liens entre exécutif et autorité de contrôle
- ▷ **Mandat** de l'autorité de contrôle : fixer des objectifs multiples et potentiellement incompatibles peut obliger le contrôleur à effectuer des arbitrages entre ces objectifs
  - il ne dispose pas forcément d'un mandat démocratique pour le faire

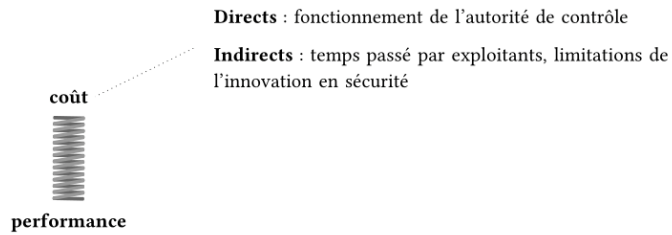
Pour en savoir davantage sur ce cas, consulter l'article scientifique :

MacKenzie, B. (2010). The independence of the nuclear regulator: Notes from the Canadian experience. Nuclear Law Bulletin, 1:35-63. doi : 10.1787/nuclear\_law-2010-5kmbv3fxfrms.

[https://www.oecd-ilibrary.org/nuclear-energy/the-independence-of-the-nuclear-regulator\\_nuclear\\_law-2010-5kmbv3fxfrms](https://www.oecd-ilibrary.org/nuclear-energy/the-independence-of-the-nuclear-regulator_nuclear_law-2010-5kmbv3fxfrms)



## Quelques tensions

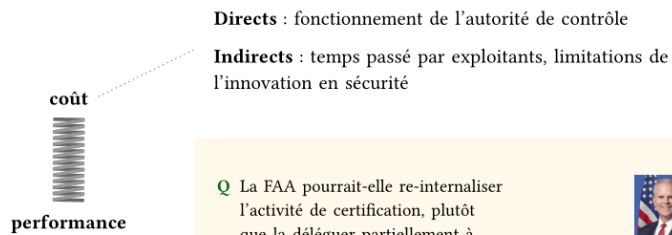


13 / 18

La relation contrôleur-contrôlé est traversée par différentes tensions. La première, relativement classique, est :

- entre coût (de fonctionnement de l'autorité de contrôle, mais aussi les coûts indirects induits)
- et performance (la contribution à l'amélioration de la sécurité).

## Quelques tensions



**Q** La FAA pourrait-elle re-internaliser l'activité de certification, plutôt que la déléguer partiellement à Boeing et autres fabricants ?



**A** Il faudrait 10 000 employés supplémentaires à la FAA et 1,8 Md USD pour nos bureaux de certification.

Témoignage de Dan Elwell, directeur par intérim de la FAA, comité du Sénat américain sur l'aviation, mars 2019



13 / 18

## Quelques tensions

efficacité



équité

Le contrôle est plus efficace lorsque l'attention du contrôleur est concentrée sur les entités considérées comme présentant les risques les plus importants.

Cette focalisation sur un petit nombre d'acteurs implique un traitement inéquitable.



14 / 18

## Quelques tensions

conseil



sanction

*degré de souplesse*



« gendarme »  
réservé, strict  
se réfère au texte de la loi

« consultant »  
facilitateur  
fournit une aide



15 / 18

Une troisième tension concerne l'attitude adoptée par le contrôleur, entre son rôle de conseiller pour aider les exploitants à comprendre les exigences du référentiel de contrôle, voir les aider à identifier des pistes d'amélioration de la situation, et son rôle de « gendarme » qui traque et sanctionne les écarts et anomalies. Le contrôleur peut adopter différentes positions sur ce continuum et son attitude peut évoluer dans le temps, selon sa perception de la posture de l'exploitant.

## Quelques tensions

**effectivité**



**intrusivité**

Informations plus exhaustives sur fonctionnement →  
meilleure appréciation de la maîtrise du risque.

Intrusivité excessive

- ▷ peut porter atteinte aux droits de l'industriel
- ▷ risques de confusion des responsabilités
- ▷ peut conduire à réactions défensives des exploitants  
(documents peu détaillés laissant peu de prise à une  
analyse contradictoire)



16 / 18

## Quelques tensions

**compétence**



**indépendance**

Agents de contrôle doivent maintenir une bonne  
compréhension des éléments contribuant à la sécurité, et  
des difficultés ou menaces associées.

Nécessite une certaine proximité (physique, sociale, culturelle)  
avec les installations et avec les personnes qui les exploitent.

Cette proximité peut nuire à l'indépendance du contrôleur et  
peut affecter ses jugements

- ▷ éviter le phénomène de « capture » du contrôleur par l'entité  
contrôlée



17 / 18

# La relation contrôleur-contrôlé comme élément fondamental de la sécurité des systèmes socio-techniques

Grégory Rolina

Conférence FONCSI

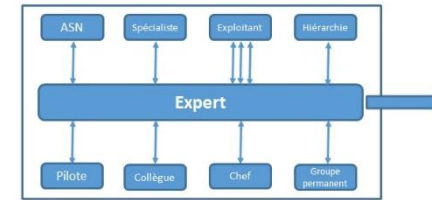
Relation entre les autorités de contrôle et les industriels

Paris, DGAC, 3 octobre 2019



## Restituer l'expertise « en action »

- L'expertise comme succession d'interactions entre l'expert et les parties prenantes de l'expertise



- Une expertise collective et *négociée*



## Positionnement et objet de la thèse de doctorat

- L'observation de l'« expertise en action » produite par les spécialistes des facteurs organisationnels et humains de l'IRSN
- Un choix empirique affirmé : une recherche-intervention en gestion
- La restitution de trois contributions à des évaluations de sûreté nucléaire
- Une question centrale

2

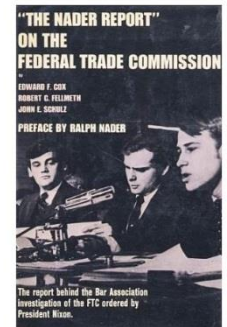


## Les experts sont-ils capturés ?


### La théorie de la capture

La conformation aux exigences du régulateur représente un coût pour l'entreprise  
 Celle-ci a donc intérêt à persuader le régulateur d'atténuer son système de règles  
 Lorsqu'elle y arrive, le régulateur devient l'avocat des intérêts de l'entreprise - il est capturé

- Une indépendance de jugement malgré de nombreux compromis
- 




4

 **Une interprétation à l'aide de la grille d'analyse d'Ouchi**

		Connaissance des règles permettant d'atteindre les résultats	
		Parfaite	Imparfaite
Capacité à mesurer les résultats	Elevée	Contrôle par le résultat ou par la conformation aux règles	Contrôle par le résultat
	Faible	Contrôle par la conformation aux règles	<b>Contrôle clanique</b>

« *Finalelement, la sûreté, c'est multiforme et difficilement mesurable. On surfe sur cette difficulté : on dit à EDF qu'on en veut plus, sans toujours savoir ce que c'est vraiment.* »  
(un inspecteur de l'ASN)

5


 **Conclusions**

- La nature des relations contrôleurs-contrôlés fortement influencée par
  - un contexte institutionnel et historique
  - les objets du contrôle
- Un des attributs du modèle européen de culture de sécurité ferroviaire consacré aux relations contrôleurs-contrôlés
- L'importance de produire des connaissances sur *l'organisation sûre*, pour le chercheur comme le contrôleur
  - plaider pour le modèle de la recherche-intervention
  -

**E1.3** Regulatory relationships

Healthy regulatory relationships exist and ensure that the accountability for safety remains with the operating organisation.

7

 **Forces et faiblesses du « French cooking »**

« *L'auteur identifie les aspects positifs d'un dialogue technique, approfondi et continu entre les experts de l'IRSN, les contrôleurs de l'Autorité de sûreté nucléaire et les exploitants : en entretenant une relation étroite avec les exploitants, les experts acquièrent une meilleure connaissance du fonctionnement quotidien des installations, ce qui leur permet d'intégrer les conditions réelles d'exploitation dans leur raisonnements, et d'améliorer ainsi la justesse de leurs conclusions. Et lorsqu'à l'issue d'un dialogue technique approfondi, l'expert parvient à convaincre l'exploitant du bien fondé de ses recommandations, on peut estimer que celles-ci seront mieux mises en œuvre que par un exploitant agissant sous la seule contrainte d'une décision d'autorité.* »

« *L'examen par la commission de la manière dont sont élaborées et amendées les réglementations de sûreté révèle des liens intimes entre les exploitants, les régulateurs et les universitaires qui ne peuvent qu'être qualifiés de totalement inappropriés. En substance, les régulateurs et les exploitants ont favorisé les intérêts de leurs organisations au détriment de la sécurité publique et ont décidé que l'exploitation de la centrale nucléaire (...) "ne serait pas arrêtée".* »

The National Diet of Japan  
The official report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission (2012)

6

**Making the railway system work better for society.**

Follow us on  [ERA\\_railways](https://twitter.com/ERA_railways)

Discover our job opportunities on [era.europa.eu](https://era.europa.eu)





## Séminaire FONCSI Relations contrôleur- contrôlé

### Présentation de la DGAC Pascal Luciani 3 octobre 2019






Direction Générale de l'Aviation Civile  
Ministère de la Transition écologique et solidaire

## LA SURVEILLANCE BASEE SUR LES RISQUES

### La surveillance basée sur les risques, c'est quoi en pratique ?

- Par rapport à l'ensemble des opérateurs, introduction de cycles plus ou moins longs de surveillance
  - 12 mois, 24 mois ou 36 mois
- Pour la surveillance d'un opérateur donné :
  - le temps passé sur chaque domaine varie en fonction du risque spécifique

Direction Générale de l'Aviation Civile  
Ministère de la Transition écologique et solidaire



## LA SURVEILLANCE BASEE SUR LES RISQUES

### Le principe

- Mobiliser les ressources là où le bénéfice en termes de sécurité est le plus important

### Ce que ce n'est pas

- Une forme alternative de surveillance renforcée
- Un moyen de réduire les effectifs de surveillance ou la charge de travail
- Une substitution du cadre réglementaire existant
- Une surveillance « à la tête du client »






Direction Générale de l'Aviation Civile  
Ministère de la Transition écologique et solidaire

## Un exemple pratique

- Cycle comparé pour 3 compagnies

Airline	Cycle length	Crew	Proc.	FTL	SPA/DG	Total
A	36 months	9 man-day	11 man-day	4 man-day	4 man-day	28 man-day
B	12 months	8 man-day	11 man-day	5 man-day	4 man-day	28 man-day
C	24 months	7 man-day	11 man-day	5 man-day	5 man-day	28 man-day
Standard	24 months	8 man-day	12 man-day	4 man-day	4 man-day	28 man-day

Direction Générale de l'Aviation Civile  
Ministère de la Transition écologique et solidaire

## LA SURVEILLANCE BASEE SUR LES RISQUES : LES ... RISQUES ...

- Un traitement inégal des opérateurs ou sa perception
- Incapacité à appréhender le risque réel, à un moment donné ou dans la durée
- Sécurité juridique des surveillants



Direction Générale de l'Aviation Civile  
Ministère de la Transition écologique et solidaire

D S A C

## LA SURVEILLANCE BASEE SUR LES RISQUES

### Les facteurs de réussite

- Une connaissance très précise et préalable des risques
- Une analyse solide de la stratégie
- La participation des opérateurs
- Une excellente connaissance des évènements de sécurité (lien avec la « culture juste »)
- Une excellente connaissance des acteurs individuels
- Une collégialité de décision
- Une traçabilité des décisions



Direction Générale de l'Aviation Civile  
Ministère de la Transition écologique et solidaire

D S A C

## LA SURVEILLANCE BASEE SUR LES RISQUES

### Passer de la relation entre un étudiant et un examinateur à celle entre un patient et son médecin

- Coopération de l'opérateur
- Définir une fréquence de rendez-vous sur la base d'une situation générale
- Se focaliser sur les points les plus problématiques ...
- ... sans négliger les autres



Direction Générale de l'Aviation Civile  
Ministère de la Transition écologique et solidaire

D S A C





THE PATENT SAFETY RAILWAY BUFFER.

## Les paramètres clés de la relation contrôleur-contrôlé

Éric Marsden  
<eric.marsden@FonCSI.org>

octobre 2019



### Diversité sectorielle

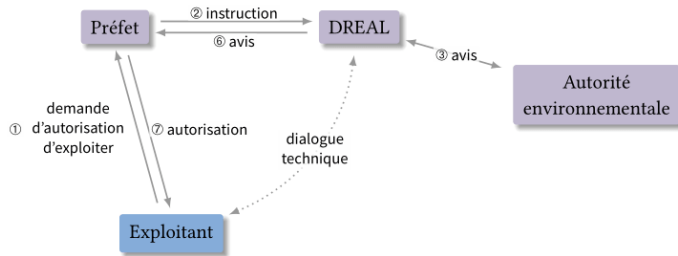
- ▷ Échanges au sein du GT sur les pratiques dans différents secteurs d'activité
  - procédés / ICPE
  - transport ferroviaire
  - transport aérien
  - énergie nucléaire

cf. chapitre 4 du Cahier



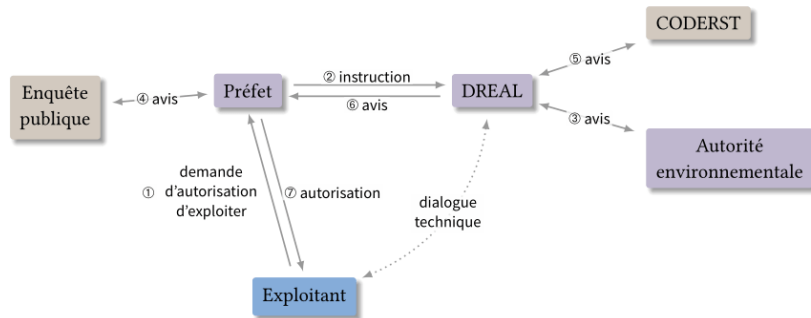
Les échanges au sein du groupe de travail de la Foncsi sur la relation contrôleur-contrôlé ont permis de produire des descriptions relativement détaillées du fonctionnement de la relation dans différents secteurs d'activité. Ces descriptions sont présentées dans le chapitre 4 du « Cahier » issu du groupe de travail.

### Secteur des procédés – phase d’instruction

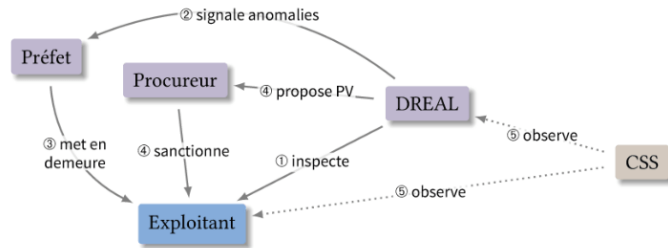


On y trouve par exemple des représentants schématiques de l’architecture de la relation, dans la phase d’instruction des dossiers (analyse des demandes d’autorisation d’exploiter, certification de matériels, etc.), puis dans la phase d’exploitation (typiquement, les inspections).

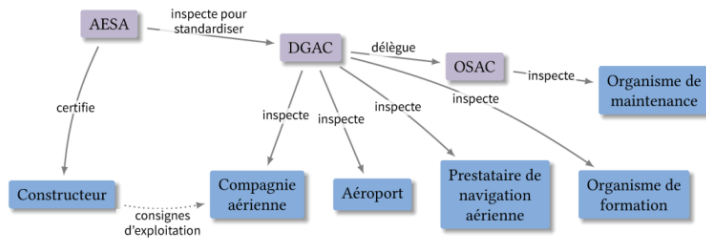
### Secteur des procédés – phase d’instruction



### Secteur des procédés – phase d’exploitation



### Secteur aviation civile – phase d’instruction



S’agissant du secteur de l’aviation civile, ces schémas illustrent clairement la diversité des types d’organismes faisant l’objet de contrôles. On remarque également que la société civile intervient peu, de façon constituée, dans cette relation.

## Diversité sectorielle

- ▷ D'importantes différences
  - statut institutionnel du contrôleur
  - variété des entités contrôlées
  - modes de recrutement des inspecteurs
  - rapport à la transparence
  - degré de recours à la sanction
- ▷ S'expliquent souvent par des **évolutions historiques**
- ▷ Parmi ces différences, quels sont les **paramètres clés** ?



6 / 18

L'analyse du détail des interactions et des configurations institutionnelles dans les différents secteurs font apparaître une importante diversité dans les statuts institutionnels de l'autorité, la variété des entités contrôlées (pour l'ASN par exemple, un contrôle d'une centrale nucléaire chez EDF se déroulera de façon très différente d'une inspection dans un hôpital qui exploite des scanners), et le rapport à la transparence, entre autres différences.

Parmi ces points, quels sont ceux qui semblent déterminants pour la nature de la relation contrôleur-contrôlé et sa capacité à produire de la sécurité?

## Profil des inspecteurs et développement des compétences

### Questions

- ▷ Quelles filières de recrutement ?
- ▷ Quels parcours professionnels ? Alternance industrie/contrôleur ?
- ▷ Quels mécanismes de développement des compétences ?
- ▷ Distinction inspecteurs / experts chargés de l'analyse des dossiers ?
- ▷ Quel profil des interlocuteurs des contrôleurs chez les exploitants ?

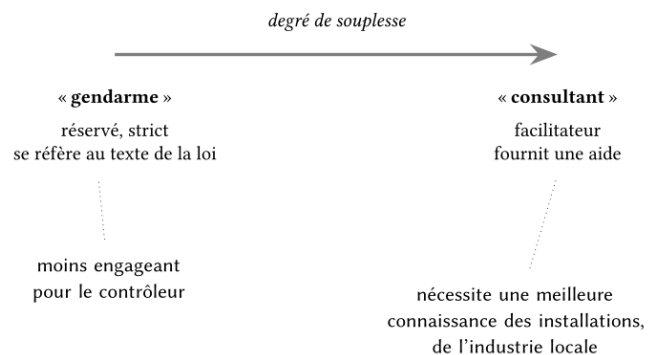
### Pratiques sectorielles

- ▷ Corps de fonctionnaires recrutés en sortie d'études, ou professionnels expérimentés
- ▷ Ferroviaire : détachement d'experts SNCF chez l'autorité nationale

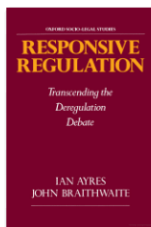
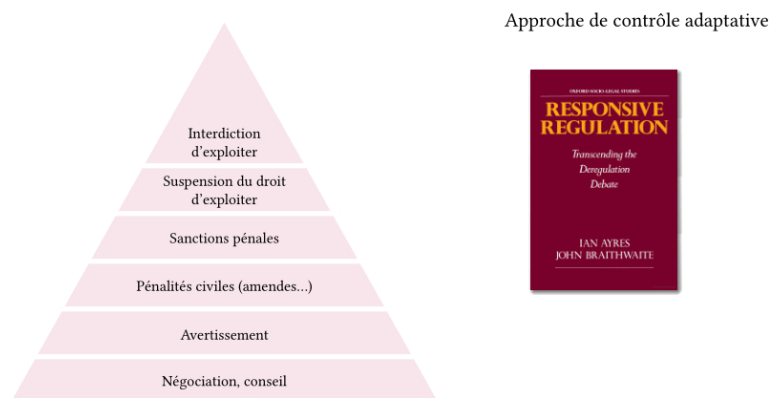


7 / 18

## Équilibre entre rôle de sanction et rôle de conseil



## Équilibre entre rôle de sanction et rôle de conseil



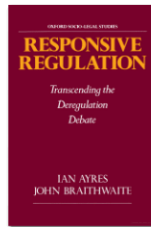
Cette question de l'équilibre entre rôle de sanction et rôle de conseil a été largement débattue chez les politologues dans les années 1980, avec en particulier des travaux importants de Ayres et Braithwaite sur le contrôle adaptatif ("*responsive regulation*").

Ils suggèrent de considérer les différentes actions du contrôleur comme une pyramide, structurée suivant le niveau de sévérité ou le degré de répression. Au bas de la pyramide, les actions de dialogue et de négociation. En haut de la pyramide, les actions les plus répressives, comme l'interdiction d'exploiter ou les actions pénales.

## Équilibre entre rôle de sanction et rôle de conseil

- ▷ Les acteurs économiques n'ont pas tous les mêmes **motivations** pour respecter les règles
  - respect de la loi
  - crainte de la mauvaise publicité / sanctions sociales
  - peur des sanctions (civiles, pénales)
- ▷ Les agents du contrôle n'ont pas tous les mêmes façons de travailler
- ▷ La relation contrôleur-contrôlé est un **jeu répété**
  - les deux parties intègrent bien ce fait dans leurs interactions

Approche de contrôle adaptative



Une première idée derrière ce modèle est que différents acteurs économiques ont des motivations hétérogènes pour se conformer à la réglementation : beaucoup le font simplement parce que c'est la loi, certains parce qu'ils ont peur de la mauvaise publicité qui proviendrait d'être pointé du doigt comme enfreignant la réglementation, et d'autres encore par peur de la sanction (financière, pénale). De la même façon, les inspecteurs n'ont pas forcément la même approche de leur métier, ou la même psychologie, donc il est utile de prévoir différents instruments adaptés à la variété de leurs approches du métier.

Une seconde idée est que la relation contrôleur-contrôlé est un jeu répété, pour utiliser la terminologie de la théorie des jeux, et que les deux parties intègrent bien ce fait dans leurs interactions ("si je fais ça, il pourrait me faire cela").

Ce modèle de l'approche de contrôle adaptative a été beaucoup commenté par les chercheurs en sciences politiques et en gestion. Pour en savoir plus, on pourra consulter l'ouvrage d'origine, ou un article d'analyse critique de Laure Bonnaud.

- Ayres, I. et Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. Oxford University Press. ISBN : 978-0195093766.
- Bonnaud L. (2019), « Comment théoriser l'action répressive des services d'inspection ? Origines et critiques de la notion de "Responsive regulation" », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, vol. 1, n° 1, p. 65-74

## Arbitrage entre sécurité et autres impératifs

### Questions

- ▷ Comment les enjeux économiques sont-ils intégrés dans les décisions du contrôleur ?
  - coût des mesures de réduction des risques, effets sur l'emploi
  - traitement du « raisonnement praticable » (ALARP)

### Pratiques sectorielles

- ▷ Degré très variable de prise en compte des enjeux économiques



## Équilibre entre rôle de sanction et rôle de conseil

### Questions

- ▷ Les inspecteurs disposent-ils d'outils de « sévérité graduée » ?
- ▷ Les inspecteurs adoptent-ils une démarche de contrôle adaptative ?
- ▷ Les inspecteurs suggèrent-ils des « pistes » qui permettraient de résoudre des problèmes de conformité ?

### Pratiques sectorielles

- ▷ Différences selon l'individu, la période historique



## Transparence démocratique et participation du public

### Questions

- ▷ Comment est interprétée la Convention d'Aarhus (1988) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ?
- ▷ Quel accès du public à l'information sur le processus d'évolution réglementaire, le référentiel de contrôle, les résultats des inspections ?

### Pratiques sectorielles

- ▷ Pratiques très variables, cf. table ronde sur ce thème



## Capacité d'évolution

### Questions

- ▷ Réglementation et référentiels techniques évoluent-ils, pour
  - faire face aux changements technologiques et évolutions attendues
  - intégrer enseignements du REX ?
- ▷ Équilibre à trouver entre « référentiel désuet » et « instabilité réglementaire »
- ▷ Comment sont intégrées les suggestions de la profession ?
- ▷ L'autorité de contrôle peut-elle impulser des évolutions ?





## Possibilités de contestation

### Questions

- ▷ Quelles possibilités de recours pour les entités contrôlées ou le public ?
- ▷ Peut-on imposer un débat contradictoire ?
- ▷ Existe-t-il une instance formelle d'arbitrage ?
- ▷ Existe-t-il des circuits informels de résolution des conflits ?
- ▷ Comment est contrôlé le contrôleur ?

### Pratiques sectorielles

- ▷ Recours formels : souvent le tribunal administratif
- ▷ L'Opecst évalue périodiquement certaines autorités

## Stratégie de contrôle et doctrine d'inspection

### Questions

- ▷ Quels **instruments** de contrôle sont utilisés ?
  - Approche administrée "command and control" (prescription de moyens)
  - Approche basée sur la performance (obligation de résultat)
  - Approche basée sur les processus
  - Régulation par l'information
  - Approche « responsabilité civile »
  - Mécanismes d'autocontrôle
  - Démarches volontaires
  - Management par l'embarras

cf. chapitre 2 du Cahier

## Stratégie de contrôle et doctrine d'inspection

### Questions

- ▷ Modulation de l'intensité de contrôle selon les risques
- ▷ Équilibre entre inspections planifiées, réactives, inopinées
- ▷ Degré de collégialité des constats et décisions de contrôle
- ▷ Degré de pilotage national (thèmes prioritaires, indicateurs de suivi)
- ▷ Degré d'utilisation de différentes formes de sanction
- ▷ Existence de guides aidant à uniformiser l'interprétation du référentiel

## Les paramètres clés

- 1 Profil des inspecteurs et développement des compétences
- 2 Équilibre entre rôle de sanction et rôle de conseil
- 3 Arbitrage entre sécurité et autres impératifs
- 4 Transparence démocratique et participation du public
- 5 Capacité d'évolution
- 6 Possibilités de contestation
- 7 Stratégie de contrôle et doctrine d'inspection

Questions?



**Synthèse de la table ronde :**

**Ouverture au public de la relation contrôleur-contrôlé**

Frédéric Ménage, directeur de l'expertise sûreté, IRSN

Cécile Laugier, directrice environnement et prospective, EDF DPN



Evolution historique de l'activité des inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement

Laure Bonnaud  
IRISSO, INRA-CNRS-U. Paris Dauphine



## Retour sur l'état de l'art

- Toutes les inspections sont-elles comparables ? (secteur d'activité, pays, période de l'histoire, définition de ce qu'est l'inspection, organisation...) Et est-ce qu'on ne peut pas trouver des variations au sein d'un secteur d'activité ?
- Cette critique est liée à l'histoire de l'inspection des installations classées (médecins, vétérinaires, chimistes au XIXe siècle, inspecteurs du travail jusque dans les années 1960)
- Ecrire une histoire des inspecteurs en suivant l'évolution de 5 éléments :
  - Formation, carrière et identité professionnelle
  - Rapport à la technique
  - Rapport au droit
  - Relations avec les industriels
  - Relations avec l'administration centrale

## Les origines de l'inspection actuelle

- 4 janvier 1966 : catastrophe de la raffinerie de Feyzin
- 7 janvier 1971 : naissance du ministère de l'environnement
- Pour l'inspection, la catastrophe accélère le changement de service administratif
- « 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'. »
  - Les départements industriels ne sont pas toujours les départements miniers (ex. Rhône / Loire)
  - La reconversion du service n'est pas forcément celle des individus

*Pour ce qui me concerne, j'avais une formation de mineur. Et petit à petit à partir de 66, on était quand même prévenu qu'on allait prendre en charge les installations classées, donc la chambre de commerce de Paris avait mis en place des formations ou des stages, de l'ordre de la semaine, en commençant par les grands thèmes : l'eau, la pollution atmosphérique, le bruit... J'ai suivi ces stages de formation spécifiques, un pour le traitement de surface, par exemple, ou la pollution chimique. Donc j'ai suivi tous ces stages assez rapidement, dans l'espace de 2 ou 3 ans.*

(H. ingénieur, entré au service avant 66)

## L'inspection technique (1970-80)

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

- Dans les mines : contrôle et prévention des accidents. Présence très régulière : descentes plusieurs fois par semaine. Sécurité sociale minière.
- Obligation pour les inspecteurs de passer de l'idée de sécurité des hommes à sécurité des installations et à la protection de l'environnement

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

- Approche technique : comprendre les procédés et les techniques industrielles
- Nombre de textes réglementaires limités
- Trouver des solutions techniques aux problèmes et encourager des modes de production différents. Idée de 'convertir' à la protection de l'environnement notamment dans les PME - Solutions collectives, par ex. pour le traitement de l'eau

## La magistrature technique (Fin 1980-90)

1976 : Loi du 19 juillet 1976, relative aux ICPE

1982 : 24 juin, directive européenne dite Seveso

1987 : 22 juillet, loi relative à la prévention des risques majeurs

1992 : 3 janvier, loi sur l'eau

1992 : 13 juillet, loi relative à l'élimination des déchets

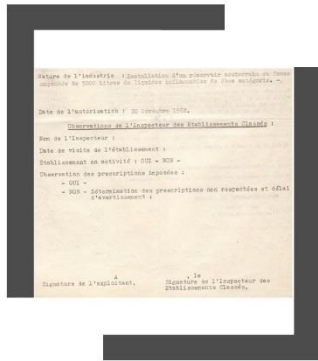
1993 : décembre, circulaires sur les sites et sols pollués

1996 : 9 décembre, directive Seveso II

1996 : 30 décembre, loi sur l'air

**=> Préparation du marché unique. Il n'est plus possible de faire « localement », « entre ingénieurs », « sans les textes »**

## L'inspection technique (1970-80)



### Le contrôle

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

*C'était un travail très concret. On privilégiait beaucoup le contrôle visuel. Y compris en matière d'environnement. Comme en matière de mines où c'était la règle. On ne faisait pratiquement pas de papier. On faisait des visites. On faisait du papier vraiment en cas d'accident mortel.*

### Caractéristiques de cette première phase

- Des techniciens et ingénieurs avec une expérience des mines, non spécialisés en environnement industriel
- Une formation et une pratique techniques de l'inspection
- Contre les juristes
- Travail avec (voire pour) les industriels contrôlés
- Relative autonomie vis-à-vis de l'administration centrale, faiblement directive (loyauté d'organisation)

## La magistrature technique (1980-90)

*Dans l'industrie, au début, la démarche était nouvelle, les efforts étaient faciles à faire et ils avaient un impact important. En termes de pollution des eaux, il est facile de diminuer le niveau de pollution par 10, c'est pour re-diminuer par 10 après, c'est le deuxième stade qui est difficile. (H. ingénieur, entré au service dans les années 1980)*

### Les trahisons de la technique

- Compétences techniques au sein des établissements
- Développement d'un marché de la protection de l'environnement
- Disparition du monopole technique des inspecteurs et sentiment de dépossession « On fait de plus en plus un boulot administratif »

### Problème pour l'organisation de l'inspection : la compétence des inspecteurs

Pour l'instruction des demandes d'autorisation

A l'initiative d'inspecteurs de terrain en charge des SEVESO, groupe de travail pour réfléchir méthodologiquement à un « outil d'analyse critique » des demandes d'autorisation.

A la DPPR, instructions pour systématiser la tierce-expertise

Pour l'écriture des arrêtés d'autorisation

Standardisation partielle : modèles régionaux d'arrêtés types

Arrêté ministériel du 2 février 1998 dit « arrêté intégré » : fixe des seuils harmonisés pour les prélèvements et rejets

Guide méthodologique  
Étude  
des dangers  
d'une installation  
industrielle



## La magistrature technique (1980-90)

Note de service régionale (DRIRE, 1995) - Il est certain que les inspecteurs des installations classées doivent d'abord établir un dialogue avec les responsables des établissements contrôlés. Ensuite de façon systématique des sanctions pour chaque infraction, même mineure, serait de nature à ne pas créer avec l'industriel ce climat de coopération que nous souhaitons. Mais, lorsque l'inspecteur s'aperçoit que la confiance qu'il a accordée à son interlocuteur est mal placée, ce dernier doit être sanctionné jusqu'à ce qu'il cesse une infraction.

Aménagements dans le contrôle

- Des consignes locales pour une action de contrôle qui écarte la sanction
- Sanctions administratives préférées aux sanctions pénales (maîtrise du processus)
- Relève d'infractions ou comme un échec professionnel pour l'inspecteur qui le constitue

### Caractéristiques de cette deuxième phase

- Ingénieurs généralistes, issus des écoles de l'industrie et des mines
- Nouvelle place pour l'encadrement réglementaire : Loi du 19 juillet 1976 + Marché Commun + contrôle
- La technique en question : question managériale de la gestion des compétences
- Pilotage thématique (eau, air, sites et sols pollués...) de l'inspection des installations classées

## Le souci de soi de l'inspection

- Problème de la compétence des inspecteurs relancé par la gestion post-AZF (nouvelle méthodologie pour les études de danger + recrutements)
- Réponse : collectiviser les connaissances, les raisonnements et la prise de décision (plus jamais un inspecteur seul qui donne une autorisation)
- Organisation de l'inspection après la catastrophe d'AZF
  - Pôles qui marquent séparation entre pollutions et nuisances
  - Spécialisation thématique des inspecteurs + spécialisation par type d'activité (instruire // contrôler)
  - Supports de travail à effets 'nudges'

*Il y a les réunions des correspondants risques et vous avez une foultitude de groupes de travail. (...) Nous ici, on anime un groupe de travail sur les grosses installations de stockage d'ammoniac. La Lorraine anime un GT sur le chlore. Il y a un GT sur les GPL, un sur les liquides inflammables, un sur les peroxydes, un sur les substances pyrotechniques, enfin il y a toutes sortes de sujets. Et c'est des endroits où l'on discute, on compare des choses, on se fait petit à petit une idée. Et à la fin, je suis persuadé que le wagon d'ammoniac qui se balade d'une usine à l'autre il aura bien les mêmes cercles de danger avec les mêmes probabilités partout. Ce qu'on pouvait craindre au début, c'est qu'entre deux industriels, ils nous servent une version complètement différente. (H., ing., pôle risques)*

## Le souci de soi de l'inspection (2000-2010)

- Nouvelle équipe à la tête de l'inspection, dans un contexte politique renouvelé + scandales sanitaires (saturisme)
- Analyse critique du fonctionnement de l'inspection
  - Mise en cause de la dispersion de l'ingénieur subdivisionnaire généraliste
  - Ediction d'une liste des activités incompatibles (développement industriel et réglementation environnementale)
  - Abandon du slogan des DRIRE « Pour une industrie performante, propre et sûre »
  - Critique de la rhétorique du compromis (les consignes locales d'aménagements des sanctions) désormais vue comme une compromission
- Réponse : la professionnalisation des inspecteurs
  - Redéfinition de la formation et mise en place d'un parcours de spécialisation
  - Définition de règles déontologiques
  - Ediction d'une charte de l'inspection

*Le but était d'arrêter un système où en permanence on mettait en balance l'intérêt économique et le respect de la réglementation environnementale. (...) Le DRIRE avait fait reprendre par le service de la division 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 d'engueulade de l'inspecteur. (...) Donc il a réparti ensuite les inspecteurs en groupe de travail et il leur a demandé de requalifier ce qu'ils avaient vu et ce qu'ils avaient écrit dans leur rapport. De façon à montrer qu'il y avait une dérive. C'est-à-dire que normalement, on constate une infraction, le texte de la loi est clair : on peut ne pas dresser procès verbal si on veut, mais on doit de toute façon mettre en demeure et quand on revient après mise en demeure, ce n'est plus une contravention, c'est un délit et là on doit dresser PV. Alors que de lettres de remontrances en lettres d'avertissement suivies de lettres de remontrances, on squizzait complètement cette partie*

## Le souci de soi de l'inspection (2000-2010)

- Conséquences de la LOLF
  - Définition d'indicateurs d'activités : nombre d'inspections par inspecteur ; arrêté d'autorisation d'exploiter en moins d'un an
  - Réflexion sur les priorités d'inspection (vives critiques des juristes)
- Caractéristiques de cette troisième phase
  - Ingénieurs généralistes, formés aux questions d'environnement industriel
  - Pratiques « procéduralisées » : procédures techniques et juridiques pour les autorisations et les contrôles
  - Homogénéisation des décisions via la formalisation
  - Relations fréquentes avec l'administration centrale

	Inspection technique (1970-80)	Magistrature technique (Fin 1980-90)	Souci de soi de l'inspection (2000-10)
Formation des inspecteurs	Expérience dans les mines	Ingénieurs généralistes formés au développement et à l'environnement industriel	Ingénieurs généralistes formés à l'environnement industriel, puis spécialisés
Rapport à la technique	Technicien, vision globale de l'établissement à inspecter	Technicien, vision partielle (par articles) de l'établissement à inspecter	Procédures techniques et juridiques d'aide à la décision
Rapport au droit	« Contre les juristes », sans texte	Aménagement du droit	
Relations avec les industriels	Proximité. Relations de sociabilité	Relations de confiance, négociations technico-économiques	Standardisées et encadrées par les procédures
Relations avec l'administration centrale	Peu de contacts, peu de textes	Via les textes réglementaires, thématiques	Via les indicateurs, les procédures et guides méthodologiques

## Conclusion

- L'inspection évolue et les modélisations n'en rendent pas suffisamment compte
- L'histoire racontée aujourd'hui est incomplète. Il manque notamment ses pendants industriels (PME et grandes entreprises)
- Cette histoire est avant tout celle de pratiques, elle laisse peu de traces => il est temps de s'en préoccuper si on veut la raconter...



THE PATENT SAFETY RAILWAY BUFFER.

## La relation contrôleur-contrôlé

### Quelques conclusions

Éric Marsden  
<eric.marsden@FonCSI.org>

octobre 2019



## Conclusions

- ▷ Il existe une grande **variété d'instruments** qui peuvent concourir au contrôle sociétal des risques
  - variables en termes de force coercitive
  - avec des forces et des faiblesses différents
- ▷ Ces instruments peuvent être et sont utilisés en combinaison





## Conclusions

- Grande **diversité des pratiques** dans différents secteurs d'activité
  - statut institutionnel, rapport à la transparence, modes de recrutement, autonomie des contrôleurs...
  - sans même analyser les pratiques de différents pays...
- Rôle de l'**histoire** dans la construction de la relation
- Rôle de la négociation et du **dialogue technique** dans la relation de contrôle
  - l'expertise est indépendante mais les évaluations sont co-construites
  - efficacité du dialogue est fonction de nombreux facteurs informels/culturels (confiance...)
  - faible transparence, légitimité sociale pouvant être discutée



## Poursuite des travaux

- **Analyse stratégique** animée par la FonCSI à partir de 2020
- Thèmes qui pourraient être développés :
  - Pratiques dans d'autres pays, influence des cultures nationales
  - Quelle complémentarité du contrôle interne et du contrôle externe ?
  - Rôle de tiers : organismes accrédités, fédérations professionnelles, assureurs
  - L'économie du contrôle : qui paie pour « bénéficier » du contrôle, quels impacts sur la relation ?
  - Comment contrôler la composante « sécurité gérée » d'un système ?



Ces réflexions seront poursuivies par la Foncsi dans le cadre d'une analyse stratégique à partir de 2020. Une analyse stratégique est un dispositif qui rassemble des représentants du monde industriel, d'organismes d'expertise et du monde académique pour formaliser des problèmes partagés et identifier les pistes de recherche au niveau international pouvant éclairer ces problèmes. Des experts mondiaux sur le thème sont identifiés, invités à participer à un séminaire international, qui donne lieu à un ouvrage. Après confrontation des suggestions du monde académique avec les contraintes industrielles, une restitution des pistes de progrès est organisée.

## Reproduction de ce document

La Foncsi soutient le libre accès (“open access”) aux résultats de recherche. Pour cette raison, elle diffuse gratuitement les documents qu’elle produit sous une licence qui permet le partage et l’adaptation des contenus, à condition d’en respecter la paternité en citant l’auteur selon les standards habituels.

À l’exception du logo Foncsi et des autres logos et images y figurant, le contenu de ce document est diffusé selon les termes de la licence [Attribution du Creative Commons](#).

Vous êtes autorisé à :

- **Partager** : copier, imprimer, distribuer et communiquer le contenu par tous moyens et sous tous formats ;
- **Adapter** : remixer, transformer et créer à partir de ce document du contenu pour toute utilisation, y compris commerciale.

à condition de respecter **la condition d’attribution** : vous devez attribuer la paternité de l’œuvre en citant l’auteur du document, intégrer un lien vers le document d’origine sur le site [foncsi.org](#) et vers la licence et indiquer si des modifications ont été apportées au contenu. Vous ne devez pas suggérer que l’auteur vous soutient ou soutient la façon dont vous avez utilisé le contenu.



Vous pouvez télécharger ce document, ainsi que d’autres, depuis le site web de la Foncsi, [foncsi.org](#).