

DEVELOPPEMENT, ENVIRONNEMENT
ET POLITIQUE VIS-A-VIS DU RISQUE

LE CAS DE L'ITALIE - SEVESO

Patrick LAGADEC

D 200 0479

Pangloss lui expliqua comment tout était au mieux.

Jacques n'était pas de cet avis.

- Tout cela était indispensable, répliquait le docteur borgne, et les malheurs particuliers font le bien général, de sorte que, plus il y a de malheurs particuliers, et plus tout est bien.

Tandis qu'il raisonnait, l'air s'obscurcit, les vents soufflèrent des quatre coins du monde et le vaisseau fut assailli de la plus horrible tempête. (...)

La moitié des passagers, affaiblis (...), n'avaient pas même la force de s'inquiéter du danger. L'autre moitié jetait des cris et faisait des prières ; les voiles étaient déchirées, les mâts brisés, le vaisseau entr'ouvert. Travaillait qui pouvait, personne ne s'entendait, personne ne commandait.

CANDIDE ou L'OPTIMISME

(chapitres IV-V)

S O M M A I R E

INTRODUCTION

Le cas de l'Italie

Pour s'interroger sur un scénario de l'inacceptable p. 17

PREMIERE PARTIE

Législation et institutions

Pour le contrôle du risque p. 27

I	LE POIDS DU PASSE	p. 31
II	UNE LEGISLATION DE BASE ARCHAÏQUE	p. 35
III	UNE STRUCTURE ET DES CAPACITES ADMINISTRATIVES INADAPTEES	p. 39
IV	DES REFORMES RECENTES DRAMATIQUEMENT LIMITEES	p. 43
	1. La loi sur la pollution atmosphérique du 13 juillet 1966	p. 43
	2. La loi sur les décharges liquides, loi Merli, 10 mai 1976	p. 44
	3. La loi sur la régionalisation	p. 47
V	UN ESPOIR ?	p. 49

DEUXIEME PARTIE

La catastrophe de Seveso

au-delà de la référence à la fatalité p. 51

I LE CADRE DU DRAME

1. La production de trichlorophénol : des risques bien connus et des incertitudes redoutables bien identifiées p. 57
 - 1.1. Les substances : le T.C.F., le T.C.D.D. (dioxine) p. 57
 - 1.2. Les accidents antérieurs p. 62

2. La pratique de l'industriel
 - 2.1. Le point de vue des détracteurs d'Hoffmann La Roche p. 67
 - 2.2. Le point de vue d'Hoffmann La Roche p. 67
 - 2.3. Les observations de la Commission d'Enquête de la Chambre des Députés p. 71
 - 2.3.1. L'argument du risque nécessaire : une circonstance aggravante p. 71
 - 2.3.2. L'argument de l'ignorance ; de l'"impossible" réaction du 10 juillet 1976 : une plaidoirie peu recevable p. 71
 - 2.3.3. Le procédé de distillation : un coût réduit, des risques accrus p. 72
 - 2.3.4. Les dispositifs d'incinération : une aberration technique p. 73
 - 2.3.5. Des systèmes de sécurité inappropriés p. 73
 - 2.3.6. De nombreuses violations des lois et règlements : au moins 7 lignes d'infraction p. 75

3. La pratique des pouvoirs publics en matière de contrôle préventif
 - 3.1. Des critiques virulentes contre la passivité de l'administration p. 79
 - 3.2. Des critiques mesurées de la part de la Commission d'Enquête : les pouvoirs publics n'ont pas fait de zèle mais ils n'ont pas commis de faute lourde p. 80
 - 3.2.1. Responsabilité de la commune de Meda p. 80
 - 3.2.2. Responsabilité de la province de Milan p. 81
 - 3.2.3. Responsabilité de l'inspecteur provincial du travail p. 81
 - 3.2.4. Responsabilité du C.R.I.A. de Lombardie (C.R.I.A.L.) p. 82
 - 3.2.5. Responsabilité du Commandant des Vigili del Fuoco de Milan p. 82
 - 3.2.6. Responsabilité de l'A.N.C.C. p. 82
 - 3.2.7. Responsabilité de l'I.N.A.I.L. p. 84
 - 3.2.8. Conclusion de la Commission : un système inadéquat p. 84

4. La pratique des futures victimes p. 87

II LE DRAME DE SEVESO

1. 10 juillet - 24 juillet ; la dioxine se rend maître du terrain : les institutions désertent p. 89
 - 1.1. Enchaînement des évènements
 - . Samedi 10 juillet p. 89
 - . Dimanche 11 juillet p. 89
 - . Lundi 12 juillet p. 90
 - . Mardi 13 juillet p. 91
 - . Mercredi 14 juillet p. 91
 - . Jeudi 15 juillet P. 91
 - . Vendredi 16 juillet p. 93
 - . Samedi 17 juillet p. 93
 - . Dimanche 18 juillet p. 94
 - . Lundi 19 juillet p. 94
 - . Mardi 20 juillet p. 95
 - . Mercredi 21 juillet p. 96
 - . Jeudi 22 juillet p. 97
 - . Vendredi 23 juillet p. 98
 - . Samedi 24 juillet p. 99
 - 1.2. Trois analyses P. 102
 - 1.2.1. La société Hoffman La Roche p. 102
 - 1.2.2. Le Conseil d'usine I.C.M.E.S.A. p. 102
 - 1.2.3. La Commission d'Enquête de la Chambre des Députés p. 104

2. 25 juillet - 24 août : première préoccupation, protéger les institutions en place p. 107
 - 2.1. Enchaînement des évènements
 - . Dimanche 25 juillet p. 107
 - . Lundi 26 juillet p. 107
 - . Mardi 27 juillet p. 108
 - . Mercredi 28 juillet p. 108
 - . Jeudi 29 juillet p. 109
 - . Vendredi 30 juillet p. 109
 - . Lundi 2 août p. 111
 - . Mercredi 4 août p. 112
 - . Du 3 au 6 août p. 112
 - . Lundi 9 août p. 114
 - . Mardi 10 août p. 115
 - . Mercredi 11 août p. 118
 - . Jeudi 12, vendredi 13, samedi 14 août p. 119
 - . Dimanche 15 août p. 120
 - . Lundi 16 août p. 120
 - . Mardi 17 août p. 121
 - . Mercredi 18 août p. 121
 - . Jeudi 19 août p. 122
 - . Mardi 24 août p. 122
 - 2.2. Points de vue p. 124
 - 2.2.1. Hoffmann La Roche p. 124
 - 2.2.2. La Commission d'Enquête p. 125

3.	<u>25 août - 6 octobre : "Laissons la nature suivre son cours"</u>	p. 127
3.1.	Enchaînement des évènements	
	. Fin août 1976	p. 127
	. Septembre 1976	p. 127
	. Octobre 1976 : la bataille de l'avortement	p. 129
3.2.	Points de vue	p. 130
3.2.1.	Hoffmann La Roche : un bilan heureusement favorable	p. 130
3.2.2.	Marisa Fumagalli : le traitement infligé aux femmes enceintes	p. 132
3.2.3.	Mario Capanna (démocratie prolétarienne) : jeu politique et avortement	p. 135
4.	<u>Octobre 1976. A la recherche d'une dioxine politiquement, économiquement et socialement acceptable</u>	
4.1.	Première quinzaine d'octobre	p. 137
4.2.	Deuxième quinzaine d'octobre	p. 142
5.	<u>Epilogue ?</u>	
	Les responsables choisissent de traiter le malaise des populations plus que le danger. Les populations demandent des indemnités, le silence et l'oubli	p. 143
5.1.	Novembre 1976	p. 143
5.1.1.	Enchaînement des évènements	
5.1.2.	Le point de la situation par Hoffmann La Roche	p. 143
5.2.	Décembre 1976	p. 145
5.3.	Janvier - Février - Mars 1976	p. 146
5.3.1.	Enchaînement des évènements	p. 146
5.3.2.	Le point de la situation par Hoffmann La Roche	p. 149
5.4.	Avril - Mai - Juin 1977	p. 151
5.4.1.	Enchaînement des évènements	p. 151
5.4.2.	Le point de la situation par Hoffmann La Roche	p. 152
5.5.	Juillet 1977 : premier anniversaire	p. 156
5.6.	Août 1977	p. 157
5.7.	Septembre 1977	p. 157
5.8.	Octobre 1977	p. 158
5.9.	Décembre 1977	p. 159
5.10.	Mai 1978	p. 160
5.10.1.	Enchaînement des évènements	p. 160
5.10.2.	Le point de la situation par Hoffmann La Roche	p. 161
5.11.	Juin - Juillet 1978 : deuxième anniversaire. L'oubli à tout prix.	p. 162

6. L'oubli impossible : la dioxine est toujours là et elle frappe ;
313 malformations officiellement répertoriées (au 15.2.1979)
- 6.1. 1er février 1979 p. 165
 - 6.2. 21 février 1979 p. 165
 - 6.3. 25 février 1979 p. 166
 - 6.4. 11 mars 1979 p. 167
 - 6.4.1. Les véritables données sur l'augmentation du nombre des malformations ont été cachées par les responsables de la Région p. 167
 - 6.4.2. Dans des fours d'incinération de Milan, on a traité - sans précautions - des milliers de tonnes de déchets de la zone contaminée : on en voit déjà les sinistres résultats p. 167
 - 6.4.3. Des documents tenus secrets ? p. 168
 - 6.5. La fin de l'optimisme : Seveso, une vraie catastrophe de la société industrielle moderne p. 168
 - 6.6. Le suivi de l'affaire : prudence et lucidité p. 170

III LES BILANS

1.	<u>L'analyse de Roche (juin 1978)</u>	p. 171
1.1.	La question sanitaire	p. 171
1.1.1.	Atteintes diverses à la santé	p. 171
1.1.2.	Grossesses et développement des enfants	p. 173
1.1.3.	Résumé	p. 173
1.2.	La récupération des zones contaminées	p. 174
1.3.	Situation juridique	p. 175
2.	<u>Bilan de la Commission d'Enquête parlementaire</u>	p. 177
2.1.	Conséquences de l'accident sur la santé	p. 177
2.1.1.	Présentation	p. 177
2.1.2.	Manifestations dermatologiques	p. 177
2.1.3.	Manifestations neurologiques	p. 178
2.1.4.	Données hématologiques	p. 179
2.1.5.	Données en pédiatrie et en néonatalogie	p. 179
2.1.6.	Malformations	p. 179
2.1.7.	Recherches cytogénétiques	p. 179
2.1.8.	Maladies infectieuses	p. 180
2.1.9.	Avortements	p. 180
2.1.10.	Natalité	p. 180
2.1.11.	Mortalité	p. 181
2.2.	L'atteinte au milieu	p. 181
2.2.1.	La zone touchée	p. 181
2.2.2.	La pollution du terrain	p. 181
2.2.3.	Analyses des eaux courantes	p. 182
2.2.4.	Les eaux souterraines	p. 182
2.2.5.	Effet de la pollution sur la flore	p. 183
2.2.6.	Patrimoine zootechnique	p. 183
2.3.	Effet de la contamination sur l'économie de la zone	p. 183
2.3.1.	Activités agricoles	p. 183
2.3.2.	Activités industrielles	p. 183
2.3.3.	Activités artisanales	p. 184
2.3.4.	Activités commerciales	p. 184
2.4.	L'assainissement de la zone polluée	p. 184
2.4.1.	Subdivision de la zone A	p. 184
2.4.2.	Difficultés des opérations d'assainissement	p. 184
2.4.3.	Plan régional d'assainissement	p. 185
2.4.4.	Conclusion	p. 186
2.5.	Evaluation des dommages et indemnisations	p. 186
2.5.1.	Mesures législatives prises par les autorités publiques pour l'aide aux sinistrés	p. 186
2.5.2.	Eloignement de la population des zones polluées et premières interventions à caractère d'assistance sociale pour les sinistrés	p. 187
2.5.3.	Le coût du retour aux habitations pour les zones A6-A7	p. 187
2.5.4.	Le coût des éloignements prolongés dans les zones A1 et A5	p. 188
2.5.5.	Quantification des dommages dans les différents secteurs économiques	p. 188
2.6.	Bilan judiciaire	p. 191

3. Bilans critiques et critiques des bilans

3.1.	Le piège du bilan	p. 193
3.2.	Les insuffisances du bilan de la Commission parlementaire	p. 194
3.2.1.	La pathologie infectieuse	P. 194
3.2.2.	L'avortement	p. 194
3.2.3.	La natalité	p. 194
3.2.4.	Les malformations	p. 194
3.2.5.	L'analyse de l'eau courante	p. 195
3.2.6.	L'analyse de l'eau souterraine	p. 195
3.3.	Des données cachées	p. 195
3.4.	Le caractère provisoire des bilans	p. 196
3.5.	En résumé : aujourd'hui l'inquiétude après la phase de soulagement qui avait suivi l'effroi de l'été 1976	p. 197

<u>IV</u>	<u>ANALYSE CRITIQUE. SEVESO, UNE GESTION DU RISQUE DERISOIRE</u>	p. 199
1.	<u>Avant le drame : plus que l'ignorance, l'insouciance et le refus</u>	p. 201
1.1.	Synthèse critique des comportements suivis	p. 201
1.1.1.	Chacun tente de se disculper : des plaidoiries non recevables	p. 201
1.1.2.	Une liste de négligences coupables	p. 201
1.1.3.	Des fautes graves	p. 201
1.1.4.	L'insensibilité aux alertes	p. 202
1.2.	Propositions pour d'autres perspectives dans la prévention des catastrophes	p. 202
1.2.1.	Risque et "liberté d'entreprendre"	p. 202
1.2.2.	Le "Technology Assessment"	p. 203
1.2.3.	Le "Technology Assessment" appliqué à la politique de production des substances dangereuses	p. 203
2.	<u>Avec le drame, la déroute</u>	p. 205
2.1.	Synthèse critique des comportements suivis	p. 205
2.1.1.	Le vide	p. 205
2.1.2.	Le retard au plan du diagnostic scientifique	p. 205
2.1.3.	Le retard en matière de sécurité civile	p. 206
2.1.4.	La célérité et la détermination des professions de foi d'optimisme : au-delà de l'absurde	p. 206
2.1.5.	La débâcle, jusqu'où ? Les craintes ressenties pour Milan	p. 207
2.1.6.	En plus de l'inaction, des mesures aggravant la situation	p. 207
2.1.7.	La science impuissante à pallier les carences antérieures de la gestion du risque	p. 208
2.1.8.	Des responsabilités mal assumées par les scientifiques	p. 208
2.1.9.	La crainte paralysante de la panique ; le fonctionnement "à vide" des autorités	p. 209
2.2.	Enseignements pour d'autres types de réaction aux catastrophes	p. 209
2.2.1.	Quatre exigences fondamentales	p. 209
2.2.2.	Une autorité politique clairement définie	p. 210
2.2.3.	Des autorités publiques respectant scrupuleusement elles-mêmes les comportements qu'elles exigent du citoyen	p. 210
2.2.4.	Une bonne association avec le citoyen et ses représentants	p. 211
2.2.5.	Une éducation concrète de la population	p. 213
3.	<u>Face aux difficultés, la fuite</u>	
3.1.	Au niveau des groupes responsables	p. 215
3.1.1.	Synthèse critique des comportements suivis	p. 215
3.1.2.	Une batterie de mécanismes de défense bien connus	p. 216
3.2.	Au niveau des populations	p. 217
3.2.1.	Rappels des comportements "aberrants"	p. 217
3.2.2.	Des "aberrations" que l'on peut analyser en termes psychologiques et aussi politiques	p. 218

4.	<u>Face à l'avenir, l'impuissance</u>	p. 221
4.1.	Deux scénarios envisageables : la politique de l'autruche, une planification à la mesure des difficultés	p. 221
4.1.1.	La ligne de plus grande pente : l'organisation de l'impuissance	p. 221
4.1.2.	Une prospective et une politique à la hauteur des défis rencontrés	p. 223
4.2.	Seveso, Milan, Rome en 1976 : un vide politique qui interdit de relever le défi de la dioxine	p. 223
4.2.1.	Impuissance politique de la Démocratie Chrétienne	p. 223
4.2.2.	Impuissance politique du Parti communiste et des partis de gauche	p. 224
4.2.3.	Impuissance des syndicats et de l'extrême-gauche	p. 224
4.2.4.	Impuissance des organisations responsables du contrôle industriel	p. 224
4.2.5.	Se reposer sur l'industriel responsable	p. 225
4.2.6.	La perpétuation du système ayant produit la catastrophe	p. 225
4.2.7.	Un espoir dans la Commission parlementaire d'Enquête ? Un espoir dans le Parlement ?	p. 225
4.3.	La traduction sur le terrain du vide politique et de l'organisation de l'impuissance	p. 226
4.3.1.	Interdire l'interrogation politique approfondie, écarter les questions graves	p. 226
4.3.2.	Contrôler l'information	p. 227
4.3.3.	Contrôler la production scientifique	p. 227
4.3.4.	Trouver des objets de déplacement pour l'émotion collective	p. 228
4.3.5.	En conclusion : un extraordinaire "conservatisme dynamique"	p. 229

TROISIEME PARTIE

L'Italie face aux risques industriels majeurs
au-delà de Seveso

<u>I</u>	<u>UNE SITUATION GENERALE TRES GRAVE</u>	p. 237
	1. <u>La région de Milan</u> : une "poudrière", connue et tolérée	p. 237
	2. <u>La fabrication des colorants</u> : des "usines de cancer" ; des "fabriques de la mort" un peu étudiées	p. 237
	3. <u>Les fabriques de chaussures</u> : attendre la certitude de la science en finissant paralysé	p. 240
	4. <u>Le chlorure de vinyle</u> : chantage à l'emploi	p. 241
	5. <u>Trente ans de saccage</u> , x morts, 500 empoisonnements et surtout un terrible accident pour faire fermer le S.L.O.I. à Trente	p. 242
	6. <u>Une enquête à Sassuolo</u> : le travail à quel prix ?	p. 242
	7. <u>Une vallée alpine</u> , une vallée poubelle pour l'Europe : une vallée parmi d'autres ?	p. 242
	8. <u>Mille autres agressions</u> : quelques exemples	p. 243
	9. <u>Cavtat</u> : 250 tonnes de plomb tetraéthyle : "Tout cela finira par se perdre dans la mer"	p. 243
	10. <u>Priolo</u> : Autre exemple troublant de gestion du risque	p. 244
	10.1. Juillet - Août 1976 : l'alarme	p. 244
	10.2. Commentaires officiels	p. 244
	11. <u>Un Seveso à l'arsenic</u> : Manfredonia, une gestion à la Seveso avec le chantage en plus	p. 246
	11.1. Les commentaires du Tempo sur l'accident (septembre 1976)	p. 246
	11.2. Commentaires officiels	p. 248
	12. <u>L'affaire des boues rouges</u>	p. 251
	12.1. Le point de vue des détracteurs de la Montedison	p. 251
	12.1.1. 14 juillet - 6 mars 1972	
	Première autorisation de déversement au prix d'une ignorance de l'avis défavorable du ministère de la Santé ; d'un camouflet infligé au Parlement ; d'une pression "incroyable" du ministre de la marine marchande sur la capitainerie du port de Livourne pour que celle-ci viole délibérément la loi et renverse les conclusions des scientifiques dans les justifications de l'autorisation	p. 251
	12.1.2. Mars 1972 - Février 1973	
	Dégâts constatés sur la faune ; manifestations violentes ; plaintes ; émoi en Corse ; nouvelle "autorisation provisoire et expérimentale" ; nouvelles pressions sur la capitainerie ; mises en garde contre de nouvelles autorisations ; campagnes scientifiques, rencontres scientifiques internationales, sabotage	p. 256

12.1.3.	Février - Août 1973 Troisième autorisation "provisoire et expérimentale" ; les autorités françaises attendent des examens suffisants ; Bastia connaît l'émeute ; le secret entoure les travaux des organismes scientifiques officiels : la production scientifique elle-même est contrôlée avec soin	p. 259
12.1.4.	Août 1973 - 28 octobre 1973 Quatrième autorisation "résumant toutes les illégalités précédentes". Sabotage. La justice essaye d'agir : elle recule devant la menace du chômage	p. 260
12.1.5.	29 Octobre 1973 - Mars 1976 Cinquième autorisation "provisoire et expérimentale". Les évidences s'accumulent sur les dégâts commis. La science poursuit ses études sur la non-nocivité des rejets. La Montedison prend des mesures pour neutraliser les boues	p. 261
12.1.6.	Mars 1976 ... Procès de Livourne. La justice est vaincue. Le Parlement sauve à temps la Montedison grâce à une loi sur mesure, rétroactive pour les besoins de la cause. Les rejets, traités cependant, se poursuivent. On attend une résolution mondiale de la question	p. 263
12.2.	Quelques remarques de l'industriel	p. 267
12.3.	Action récente de la C. E. E.	p. 268
<u>II</u>	<u>QUELLE TENDANCE GENERALE ? LA CRAINTE DE L'AVENIR</u>	p. 269

CONCLUSION

	<u>DES SIGNES D'ESPOIR OU L'OMBRE DE LA MORT ?</u>	p. 271
1.	Quelques éléments généraux de réflexion sur le risque	p. 273
2.	Les difficultés spécifiques de l'Italie	p. 277
3.	Le défi et l'enjeu	p. 279
	<i>Références de l'introduction</i>	p. 25
	<i>Références de la première partie</i>	p. 50
	<i>Première carte de contamination</i>	p. 110
	<i>Deuxième carte de contamination</i>	p. 117
	<i>Références de la deuxième partie</i>	p. 230

INTRODUCTION

Le cas de l'Italie

Pour s'interroger sur un scénario de l'inacceptable

Ce cahier est le second ((1) : P. Lagadec, mars 1978) d'une série consacrée à l'examen de la gestion des "risques majeurs" dans différents pays. Par "risques majeurs" ("majors hazards" en anglais), on entendra en première approximation les grands risques de catastrophes liées aux activités industrielles. Feyzin, Flixborough, Seveso, sont autant d'exemples de ces dangers qui affectent non seulement les employés d'une installations ou d'un complexe industriel, mais encore les populations en général. On dépassera ici l'acception britannique de l'expression (risque de catastrophe brutale liée à l'activité de travail) pour intégrer des risques plus diffus mais tout aussi graves (pollutions lentes notamment)*.

Le cas de l'Italie se présente immédiatement comme un contrepoint de celui de la Grande Bretagne. A notre question première - le défi posé par les grands risques est-il reconnu et a-t-il suscité une stratégie générale d'action déterminant, entre autres, des transformations de la législation et de l'action publique à la mesure des préoccupations d'aujourd'hui ? - il faut clairement répondre par la négative. Les critiques énoncées par le Comité Robens à l'endroit du système britannique ((2) : Lord Robens) s'appliquent encore plus sévèrement sans aucun doute à celui de l'Italie. On observe dans ce pays une législation très largement insuffisante, une carence administrative étonnante, un éclatement des responsabilités induisant des conflits de compétence qui interdisent toute action efficace en matière de risque majeur ; un décalage énorme finalement entre l'ampleur des problèmes posés - plus graves qu'ailleurs - et les moyens à disposition pour y faire face. Il serait donc vain de vouloir trouver, au travers de cette étude de cas, des éléments d'expérimentation novatrice capables de nourrir positivement la réflexion dans d'autres pays. Cela n'enlève pas son intérêt à l'étude, bien au contraire. Elle offre un contre-point, comme on l'a dit, esquissant une sorte de "scenario de l'inacceptable" tout à fait instructif.

* Dans des travaux ultérieurs, on pourra élargir le champ pris en compte et compliquer les exercices en intégrant les risques "naturels" qui souvent ne peuvent être rangés dans une catégorie à part, vu la complexité des interrelations entre processus naturels et processus sociaux.

Pour éviter tout malentendu il convient dès maintenant de rectifier une idée qui vient presque inmanquablement à l'esprit quand on se penche sur le cas italien. Etant donné le retentissement qu'a eu la catastrophe de Seveso - faisant la "une" des informations de la B. B. C. pendant une semaine ((3) : G. Cerruti) par exemple - on s'attendrait à observer un "avant" et un "après" Seveso en matière de législation et de moyens de contrôle des grands risques. Il n'en est rien. Depuis le 10 juillet 1976, date fatidique pour les habitants de cette banlieue de Milan touchée par la dioxine, la capacité législative, réglementaire et administrative de maîtrise des catastrophes ne s'est guère améliorée en Italie. On ne trouvera donc pas non plus par cette étude des éléments positifs de réflexion sur les changements fondamentaux à entreprendre rapidement en réponse à une catastrophe majeure. Ici encore se profile le scénario de l'inacceptable. Le cas offre l'intérêt de présenter une situation sociale caractérisée par une capacité d'apprentissage particulièrement limitée ; même à partir de la méthode "essai-erreur" pourtant fort peu recommandable quand il s'agit de risques considérables. L'erreur en ce domaine - c'est-à-dire la catastrophe -, par les chocs profonds qu'elle produit, devrait au moins interdire le statu quo. L'ébranlement de Seveso n'a rien produit de tel : le choc semble avoir été fort bien, trop bien, assimilé. Mais à quel prix ? Cela doit introduire à des interrogations sur la capacité de changement et d'apprentissage d'une société placée en face de risques capitaux pour son développement, voire pour sa survie.

Et finalement le cas italien, souvent surprenant, présente cet avantage heuristique essentiel : il force à s'interroger sur les facteurs fondamentaux - économiques, sociaux, politiques, culturels, ... - qui induisent le mode de gestion publique retenu pour maîtriser les risques majeurs. Quand on étudie la situation de l'Italie, on ne peut tenir à l'écart des particularités comme les suivantes : un Etat faible ou absent, des rapports sociaux conçus comme devant être résolument consensuels, voire familiaux, un pragmatisme qui s'efface vite devant des convictions idéologiques capables de nier les faits les mieux établis et de transfigurer les évidences les plus flagrantes, un pays que l'on sait et qui se sait en position économique fragile et se trouve, de ce fait, le lieu "idéal" pour une localisation des activités de haut risque... Une compréhension profonde de ce type de questions est nécessaire pour poser correctement le problème des relations entre une société et son mode de gestion du risque. Le cas italien

introduit fort bien à ce travail.

Dans notre étude nous n'omettrons pas de relever cependant des signes de changement : des textes nouveaux sont aujourd'hui en discussion entre trois ministères (Santé, Travail, Industrie) et avec les instances européennes. Mais de tels signes - aussi encourageants qu'ils soient et ils le sont assurément - ne balayent pas d'un coup toutes les lourdeurs que nous analyserons dans notre recherche. Quand les discussions actuelles auront abouti, il restera à faire appliquer les textes. Et à ce niveau ultime des signes en sens contraire apparaissent aussi : ainsi la Chambre des Députés vient-elle d'adopter un projet de loi qui retient, comme cadre d'analyse des questions de sécurité, les "exigences de la production" ((4) : Camera dei Deputati, art. 24, p. 11).

Le texte que l'on va lire comporte trois parties. Dans la première, pour assurer un parallèle avec l'examen du cas britannique, on décrit la législation et les institutions à disposition en Italie pour la gestion publique des risques majeurs. La seconde est centrée sur la catastrophe de Seveso. On se rappellera alors les critiques faites en Angleterre à l'endroit de l'enquête menée sur le désastre de Flixborough : elle fut parfois jugée quelque peu étriquée ((5) : P. Lagadec, 1979) ; dans le cas Seveso on verra, en réponse à l'accident, la recherche active et souvent passionnelle de la négation, de la fuite, du détournement d'émoi public illustrant jusqu'à la caricature la plus extrême le modèle présenté dans notre premier cahier méthodologique ((6) : P. Lagadec, 1977). Dans la troisième partie, on dépassera le cas de Seveso pour montrer qu'il n'est malheureusement pas isolé mais le signe d'une situation très grave dont on s'efforcera de présenter quelques traits ; des traits qui ne laissent pas d'inquiéter ceux qui, dans ce pays, s'interrogent sur le développement, les interactions qu'il présente avec l'environnement, et les politiques qui sont censées le guider.

Pour réaliser ce travail nous nous sommes amplement référé aux différents articles de l'ouvrage collectif "Survivre à Seveso ?" (7), réalisé très rapidement après la catastrophe (novembre 1976) par un certain nombre de scientifiques, journalistes et responsables politiques italiens. Fort précieux pour ce qu'il apporte comme renseignements factuels sur le drame de Seveso, il présente également nombre de réflexions de fond qui valent toujours aujourd'hui, comme ont pu nous l'assurer des auteurs de

l'ouvrage rencontrés à Milan. Egalement d'intérêt capital a été pour nous le livre de Laura Conti "Vu à Seveso" (8) qui contient un très grand nombre de documents et de réflexions approfondies d'une valeur éminente^{*}. Un troisième ouvrage a permis d'enrichir encore la documentation : le rapport officiel de la Commission d'enquête de la Chambre des Députés (9). D'autre part, un certain nombre de textes produits par la société Hoffmann la Roche sont venus apporter le point de vue de l'industriel^{**} en cause dans l'accident de Seveso (10). Naturellement, les coupures de presse (Le Monde, Le Matin) nous ont aussi fort aidé dans notre travail. Nous avons fait de larges emprunts à ces documents. Il nous a semblé en effet essentiel de citer, souvent longuement, déclarations et prises de positions diverses (autorités publiques, entreprise privée, groupes sociaux et politiques, autorités religieuses). Cela seulement permet de conserver à un cas ce qui en fait sa réalité : les enjeux, les conflits, les intérêts, les ambiguïtés, les contradictions. La richesse des données permet à la fois de dépasser le flou qui entoure des événements tels la catastrophe de Seveso, de donner une base sérieuse de réflexion pour la gestion des risques et d'assurer aussi la prudence nécessaire dans les conclusions : en évitant trop de simplifications, l'exposé interdit des recommandations trop apparentées à des recettes naïves.

Que soient ici remerciées les personnalités qui ont bien voulu nous accorder de leur temps pour nous exposer les ressorts du système italien, nous instruire du drame de Seveso et de la situation qui prévaut dans leur pays en matière de risque majeur. Nous avons pu rencontrer, notamment, Claudio Rise et Eugenio de Rosa qui ont collaboré à l'ouvrage collectif déjà cité "Survivre à Seveso ?". Ils nous ont aidé avec la plus grande amabilité et la plus grande confiance. A Paris, nous avons pu également travailler avec Joëlle Küntz, collaboratrice au journal Le Matin, qui a suivi pour ce quotidien le cas de Seveso.

Mais c'est surtout avec Laura Conti, ayant la triple expérience de médecin, de député régional et de secrétaire de la Commission Santé-Ecologie du Conseil Régional de Lombardie, que nous avons mené nos travaux de recherche. En bref, disons que nos entretiens, tant à Milan qu'à Paris, sur la

* Il est regrettable qu'un tel ouvrage n'ait pas été traduit et diffusé largement.

** Ces textes nous ont été fournis, pour une partie d'entre eux, par la direction de la société Hoffmann La Roche que nous remercions ici, en regrettant toutefois que notre demande écrite d'entretien n'ait pas reçu de réponse.

législation et l'administration italienne, sur le drame de Seveso, sur la réalité politique lombarde ou nationale, sur les choix politiques de développement de la péninsule ont toujours eu avec Laura Conti un caractère d'exceptionnelle richesse.

On notera aussi qu'une première version de ce texte a été revue par les personnes précitées (Claudio Risi était à l'époque de la catastrophe de Seveso le rédacteur en chef du Tempo, premier hebdomadaire qui suivit l'affaire en Italie ; Eugenio de Rosa était collaborateur de la revue).

Que soient remerciés également Elena et Giovanni Giordano pour leur travail de traduction des documents.

Ajoutons, mais cela va de soi, que nous sommes seul responsable des erreurs que pourrait contenir le texte que l'on va lire.

Marie-Louise Poudérous a assuré la conception de la mise en page de ce texte et sa dactylographie. Les délais que nous nous étions fixés et les constantes retouches apportées au texte au fur et à mesure que nous parvenaient les informations sur le cas de Seveso (rapport de la Commission d'Enquête parlementaire, documents de Hoffmann La Roche, rebondissement aigu de l'affaire au début de 1979) ont rendu cette tâche particulièrement délicate et fastidieuse. Philippe Conord pour l'impression et Martine Vidoni pour la documentation ont aussi apporté leur aide précieuse à la réalisation de ce travail.

Contre toute règle, ajoutons encore quelques mots d'introduction. Lorsque l'on va aborder précisément le cas de Seveso, que l'on ne recoure pas trop aisément à des facilités du type : "Finalement, ça n'a pas été si grave ; il y a eu beaucoup de bruit pour rien". Depuis un mois, on sait avec certitude que Seveso a véritablement été une catastrophe majeure. On compte déjà officiellement 313^{*} naissances d'enfants malformés depuis 1976 ; ces malformations sont de plus en plus nombreuses et de plus en plus graves : en s'accumulant dans les organismes, la dioxine fait sentir plus lourdement ses sinistres effets. Le bassin de population concerné compte 220.000 habitants : les cartes initiales de zones contaminées n'ont plus grande signification. Et il faut aller au-delà encore pour dépasser la spécificité d'un cas : Seveso, à 20 km seulement de la capitale économique italienne, a montré qu'une ville importante n'est pas à l'abri des effets d'un accident

* Les premiers contrôles de ce chiffre le confirment largement.

industriel moderne. Evacuer 800 personnes est déjà une tâche redoutable. Qui aurait pu, en 1976, faire évacuer 220.000 personnes ? Et que dire de l'éventualité d'avoir à évacuer, en temps de paix et pour une durée non déterminée, une ville entière ?

REFERENCES DE L'INTRODUCTION

- (1) P. LAGADEC (1978)
Environnement, développement et politique vis-à-vis du risque : le cas britannique.
Cahiers du Laboratoire d'Econométrie - Ecole Polytechnique, mars 1978.
- (2) Safety and Health at Work. Report of the Committee 1970-1972.
Lord Robens, chairman. London, H.M.S.O. 1972.
- (3) Giovanni CERRUTI
Cent jours à la dioxine dans "Survivre à Seveso ?", F. Maspero/Presses Universitaires de Grenoble, 1977 (p. 11).
- (4) Camera dei Deputati. Attesto che la Camera dei Deputati nella seduta del 22 giugno 1978 ha approvato il seguente disegno di legge : Istituzione del Servizio sanitario nazionale (art. 24, p. 11).
- (5) P. LAGADEC
Développement, environnement et politique vis-à-vis du risque : le cas de la Grande-Bretagne.
Tome II à paraître dans Cahiers du Laboratoire d'Econométrie - Ecole Polytechnique, Paris.
- (6) P. LAGADEC
Environnement, développement et politique vis-à-vis du risque : éléments pour un travail de recherche.
Cahiers du Laboratoire d'Econométrie - Ecole Polytechnique, septembre 1977.
- (7) Survivre à Seveso ?
F. Maspéro et Presses Universitaires de Grenoble, 1977, éd.
Traduit de l'italien : "I.C.M.E.S.A., una rapina di salute, di la voro e di territoria, Gabriele Mazzota Editore. Milano.
- (8) Laura CONTI
Visto da Seveso. Feltrinelli. Milano 1977
- (9) Camera dei Deputati VII Legislatura. Commissione Parlamentare di inchiesta sulla fuga di sostanze tossiche che avvenuta il 10 luglio 1976 nello stabilimento I.C.M.E.S.A. e sui rischi potenziali per la salute e per l'ambiente derivanti da attività industriali. (Legge 16 giugno 1977).
Juillet 1978 (470 pages).
- (10) Roche-Nachrichten
Septembre 1976 ; décembre 1976, mars 1977 ; juin 1977 ; décembre 1977 ; juin 1978.
Lettre de la société à une journaliste du quotidien Le Matin, Bâle, le 11 août 1978.

- (11) P. LAGADEC
Environnement, développement et politique vis-à-vis du risque : le cas britannique. op. cit.
S'il n'y eut en réalité que 28 morts à Flixborough, c'est que l'incident se produisit un dimanche ; en semaine le nombre des victimes aurait été, selon un expert de la commission d'enquête, de l'ordre de 2.000.
- (12) Pour une étude générale voir
P. LAGADEC, en collaboration avec Cl. HENRY
La prise en compte des grands risques dans les sociétés industrielles considérées comme avancées.
Cordes, Laboratoire d'Econométrie - Ecole Polytechnique, décembre 1978.

PREMIERE PARTIE

Législation et institutions

Pour le contrôle du risque

La République protège la santé comme droit fondamental de l'individu et intérêt de la collectivité.

L'initiative économique privée est libre ; elle ne peut pas se dérouler en opposition à l'utilité sociale ou de façon telle qu'elle cause dommage à la sécurité, à la liberté, à la dignité de l'homme.

*Constitution de la République italienne
articles 32-41*

Un contrôle public suppose une législation cohérente et mise à jour, avec un réseau de services dotés d'instruments, d'hommes et de moyens financiers adaptés aux besoins d'une société technologiquement avancée.

Notre pays manque d'une législation suffisante et n'a pas les structures publiques pour la faire respecter.

((14), S. Zedda, p. 38-39.)

I - LE POIDS DU PASSE

Pour bien comprendre la situation qui prévaut en Italie en matière d'administration publique des risques industriels majeurs, il faut examiner quelques points de l'histoire de ce pays ((1) : L. Conti, 1978). Deux facteurs principalement sont à considérer : l'unification tardive de l'Italie, la marque du fascisme des années 1930. Ils ne sont pas étrangers au mode de croissance que le pays a suivi après la seconde guerre mondiale ; et c'est finalement tout un ensemble historique qui pose question aujourd'hui.

L'Italie n'est un Etat unitaire que depuis un siècle ; l'Etat unitaire reçut comme legs de l'histoire un réseau d'environ dix mille administrations locales, les Communes (Comuni) qui, depuis mille ans, avaient tout pouvoir d'administration, en particulier celui de délivrer le permis de construire (habitations comme usines).

Dès ses débuts, l'Etat unitaire essaya de dessiner des territoires administratifs de plus grande surface, les Provinces (Provincia), au nombre d'environ quatre vingt dix ; mais le manque de tradition à ce niveau, qui apparaissait tout à fait artificiel, conduisit à limiter les attributions administratives provinciales. Les provinces se sont seulement vues confier les questions relatives aux grandes routes, à la surveillance des eaux de surface, à l'assistance des malades psychiques, aux enfants illégitimes. L'administration provinciale était aussi chargée du fonctionnement du Laboratoire d'Hygiène et de Prophylaxie, ayant compétence sur le contrôle des eaux et des aliments ; cette structure fut mise au service des petites communes n'ayant pas les laboratoires suffisants ou de médecin provincial, représentant du Commissaire pour la Santé, dépendant du Ministère de l'Intérieur (un Ministère de la Santé n'existant que depuis une vingtaine d'années). La Province eut aussi la responsabilité des officiers sanitaires représentants, au niveau communal, du médecin provincial. L'administration centrale essaya, dans d'autres domaines, de trouver dans ces Provinces, des territoires plus convenables que ceux des Communes pour ses représentations périphériques : préfecture (pour le Ministère de l'Intérieur), génie civil (Ministère des Travaux Publics), inspecteurs des forêts (Ministère de l'Agriculture), etc.

Mais le manque de tradition historique, comme on l'a dit, et l'action menée sous le fascisme ne devaient pas développer beaucoup ce réseau à mailles élargies.

Pendant les années 1930, le fascisme au pouvoir confirma les responsabilités des administrations communales en matière de protection du milieu contre les dangers venant des industries. Et un changement profond fut apporté au fonctionnement traditionnel : les conseils communaux disparurent et au maire, jusqu'alors élu par le conseil, fut substitué le "podesta", nommé par le préfet. Il n'était plus que l'expression du pouvoir central au niveau le plus périphérique. L'un des moyens possible de contrôle social du risque - celui des citoyens par l'intermédiaire de leurs élus municipaux - disparaissait donc. D'autres moyens encore devaient disparaître comme on l'indique par la suite.

Pendant le fascisme, l'économie italienne connut un grand développement industriel, notamment dans le domaine de la sidérurgie et de la mécanique. Pour aider les "podesta" - surtout ceux des petites communes, démunis en face des demandes de permis de construire industriels -, le pouvoir central fit des lois qui sont encore en vigueur, et mit sur pied quelques organismes. Il fut ainsi prescrit au podesta (loi de 1934) d'éloigner les usines dangereuses de leur agglomération, ou de recourir à des moyens de protection adéquats (deux classes de risque étant ainsi définies). Les substances qu'il était défendu d'utiliser, de stocker ou de transporter sans autorisation du préfet, furent identifiées. Les risques majeurs au temps du développement de la sidérurgie et de la mécanique, l'incendie et l'explosion furent pris en compte et donnèrent lieu à création de services publics. On supprima ainsi les corps de "pompieri" dépendant d'administrations locales et on créa le corps national des "Vigili del Fuoco (gardes du feu) : le podesta devait avoir leur autorisation avant d'accorder un permis de construire. En ce qui concerne les augmentations de pression, le fascisme créa l'Association Nationale de Contrôle des Combustions (A. N. C. C.) qui, encore aujourd'hui, contrôle toutes les soupapes, disques de sécurité et les réacteurs sous pression, depuis les cocottes minutes jusqu'aux installations industrielles. A côté de ces organismes à vocation spécifique furent mises sur pied des administrations à compétence générale : les bureaux des Inspecteurs du Travail (bureaux périphériques du Ministère du Travail) et l'Institut National de Prévention des accidents (Ente Nazionale Prevenzione Infortuni - E. N. P. I.) : eux aussi

devaient - et doivent encore - donner leur avis sur les projets avant que le maire n'accorde le permis de construire.

En résumé, pour ce qui concerne la législation et l'administration, le fascisme retira leur pouvoir aux collectivités locales, s'abstint de donner à celles-ci les possibilités pratiques de contrôler les industries, se garda de favoriser des associations des communes, ce qui aurait permis de constituer des bureaux techniques de taille raisonnable. A l'inverse, il concentra tous les pouvoirs de contrôle du développement industriel.

Comme le pouvoir central soutint fermement le pouvoir économique ('se plaça à son service' écrit Laura Conti), on ne put observer de contrôle satisfaisant des risques industriels. Les organismes mis en place n'avaient d'ailleurs pas les moyens nécessaires à l'exécution de leurs missions.

Mais la marque du fascisme va au-delà de ces questions de structures administratives. Certains mécanismes fondamentaux devaient être générés par le type de développement social adopté au cours de cette période.

Tout d'abord le fascisme avait supprimé les syndicats ou plutôt les avait remplacés par des organisations contrôlées par le patronat. Cela empêchait tout contrôle des employés sur les conditions de travail - notamment en matière de risque - et cela ne fut pas sans conséquences sur le développement scientifique et technique.

En outre, le bas niveau de salaires, garanti par l'abolition des syndicats, et le protectionisme économique n'obligèrent pas les industries à améliorer les technologies.

Le choc fut d'autant plus dur après la guerre. Avec la reconstitution des syndicats et l'ouverture des frontières, il était tentant, pour l'industrie, de se tourner vers l'exploitation du seul facteur de production encore libre : l'environnement. Le choix fut fait à la fin des années cinquante. Cette voie était évidemment plus facile à suivre que celle de la compétition technologique dont l'Italie avait été si longtemps protégée. Ce fut alors la politique du risque accepté. La division internationale du travail confia à l'Italie un rôle majeur dans la pétrochimie. Elle qui n'avait ni fer ni pétrole devait devenir l'un des dix pays les plus industrialisés du monde. Cela se fit au prix de la salubrité de l'environnement et d'une certaine politique du risque*.

* Par "pertes et profit", il faut aussi passer 1.600.000 chômeurs.

C'est là, conclut L. Conti, le sens des lois arriérées qui sont demeurées jusqu'à présent des organisations sclérosées, du manque de cadres techniques dans l'administration publique, de la décadence de l'enseignement et de la recherche scientifique ((2), L. Conti, 1978, p. 7).

Cette situation n'est certes pas immobile. En 1966 fut adoptée la première loi organique contre la pollution de l'air. En 1976 ce fut la loi sur les décharges liquides. Mais, comme on le notera par la suite, il n'y a là que de toutes petites avancées au regard de ce qu'exigerait la situation actuelle en matière de risque et de dégradation de l'environnement de l'Italie.

Le contexte étant ainsi dépeint à grands traits, nous allons maintenant préciser les moyens de la gestion du risque en Italie.

II - UNE LEGISLATION DE BASE ARCHAÏQUE

En matière de contrôle des risques majeurs et de maîtrise des implantations industrielles, on ne trouve en Italie qu'une loi à compétence globale : elle date de la période fasciste, 1934 ; c'est le Testo Unico sur les lois sanitaires. Elle donne aux maires le pouvoir de décision pour les implantations industrielles. Cette loi est remarquable par les défauts qu'elle comporte :

- a) En tant que loi sanitaire, elle ne prend en considération que les hommes et se désintéresse des milieux naturels, des animaux, etc. En 1934 la question écologique n'apparaissait pas aussi inquiétante qu'aujourd'hui. Cette loi fondamentale ne donne donc aucune impulsion pour raisonner à partir des milieux naturels et de leur capacité de charge, lacune qui se retrouve dans les lois sectorielles adoptées par la suite (les normes d'émissions sont adoptées à partir des possibilités industrielles et non des problèmes écologiques).
- b) En second lieu, cette loi-cadre n'a pas été complétée par une réglementation suffisante. Un texte à caractère global comme le Testo Unico n'a pourtant d'intérêt que dans la mesure où il est prolongé par des dispositions précises. Les rares dispositions qui ont été adoptées sont particulièrement inadaptées aujourd'hui. Ainsi, comme il a été évoqué précédemment, le Testo Unico fait obligation au maire d'éloigner de l'agglomération de sa commune certaines industries dangereuses. 42 ans après, le désastre de Seveso a bien démontré que cette approche était périmée : même si le maire de la petite ville de Meda - ce qui ne fut d'ailleurs pas le cas ((3) : commission d'enquête, p. 47) - avait volontairement localisé l'usine de l'I. C. M. E. S. A. à la périphérie de sa commune en raison des risques courrus (pour cela, il aurait fallu qu'il en eût connaissance, c'est-à-dire que l'I. C. M. E. S. A. déclarât ce qu'elle produisait ((4) : commission d'enquête, p. 47), il n'aurait fait que rapprocher cette usine d'une autre commune, Seveso par exemple. Garder une distance entre une usine et une ville était une idée très utile lorsque les agglomérations étaient entourées de bois et de champs et lorsque les risques étaient ceux de l'incendie ou de l'explosion limitée ;

mais elle n'a plus de sens à l'ère des conurbations et des risques majeurs. Et c'est bien pour cela que la catastrophe de l'usine I.C.M.E.S.A., sise à Meda, est connue finalement sous le nom de catastrophe de Seveso. L'I.C.M.E.S.A. était très proche des quartiers habités de Seveso. Non seulement la disposition d'éloignement apparaît dépourvue de sens aujourd'hui, mais encore la responsabilité accordée au maire en matière de décision d'implantation relève d'une approche dépassée puisque les dangers dont veut traiter la loi ne sont plus limités à l'aire d'une commune. A la notion simple de distance kilométrique inscrite dans la loi, il faudrait bien évidemment substituer une notion plus complexe, intégrant notamment des paramètres atmosphériques, géologiques, etc. Nous sommes à une époque - il paraît bien naïf de le rappeler - où il existe des produits dangereux susceptibles d'être transportés à grande distance. Dans l'affaire de Seveso on s'aperçut après coup que l'usine était particulièrement mal située sous les deux rapports mentionnés : mauvaise localisation en terme de vents dominants, mauvaise localisation aussi si l'on considère l'épaisseur de la couche d'argile apte à protéger les eaux souterraines.

Une autre disposition précise accompagne le texte unitaire de 1934. Elle régleme, on l'a vu précédemment, les produits susceptibles d'être "utilisés, stockés ou transportés". La catastrophe de Seveso a démontré là aussi une évidence : il y a des produits extrêmement dangereux qui ne sont ni utilisés, ni stockés, ni transportés. C'est le cas de la dioxine.

Dans le même registre de dispositions arriérées, il faut ranger la réglementation qui régit l'action de l'A.N.C.C. en matière de contrôle des réacteurs. Cet organisme doit veiller à ce que ces enceintes soient équipées de soupapes et de disques de sécurité libérant à l'air libre le gaz qui pourrait être porté à une pression trop forte. Il est même interdit de prévoir une chambre de rétention (les lois sur le contrôle des combustion ne contiennent qu'une allusion au fait qu'il ne faut pas laisser s'échapper de produit nocif). Ces dispositions étaient bien compréhensibles à une époque où le gaz sous pression était la vapeur d'eau. Quarante ans plus tard, il peut y avoir de la dioxine dans un réacteur. Mais la réglementation n'a pas évolué. On peut même ajouter que - selon certains observateurs* - l'I.C.M.E.S.A. avait été contrôlée par l'A.N.C.C. quelque

* Laura Conti par exemple. Le rapport de la Commission d'enquête ne fait pas état de cet épisode ; mais comme le rapport met en doute les déclarations que lui a faites l'A.N.C.C., rien ne permet d'infirmer l'observation que nous avons retenue.

temps avant la catastrophe et qu'il lui avait été prescrit un renforcement du disque de rupture. L'entreprise n'a pas obéi à cette instruction ; si elle l'avait fait, l'explosion se serait produit sous une pression plus grande et une quantité plus grande de dioxine aurait été répandue sur un territoire plus étendu.

- c) En troisième lieu, la responsabilité donnée aux maires (aujourd'hui aux maires et conseils municipaux) apparaît largement critiquable. Bien sûr, on pourrait demander une ouverture à d'autres organismes représentatifs de la population pour mieux prendre en compte les aspirations des diverses forces sociales intéressées au développement. Mais il y a des remarques beaucoup plus triviales à faire valoir. On peut se demander, en effet, de quels moyens d'expertise dispose encore aujourd'hui le maire chargé de délivrer les permis de construire. Il y a 1.500 communes en Lombardie ; 10.000 en Italie. Comment l'employé des services sanitaires qui doit conseiller le maire peut-il émettre un avis sur une implantation industrielle moderne ? Médecin praticien dans les petites communes, il en sera fort incapable, comme l'explique Sergio Zedda :

Prenons l'exemple d'une usine chimique. Comment un employé des services sanitaires peut-il connaître les cycles de production, la toxicologie des matières premières, des composés intermédiaires et des produits finis, la sécurité des réacteurs, l'efficacité des installations de captage et d'élimination des produits polluants, le renouvellement de l'air des locaux et ainsi de suite ? ((5) : S. Zedda, p. 39).

Laura Conti souligne la conséquence de cette incapacité technique : l'irresponsabilité politique. Elle écrit notamment :

Une petite commune qui n'est pas dotée d'un service juridique compétent et de solides services techniques n'offre aucun support à son maire et, par conséquent, la compétence globale accordée au maire par le Testo Unico finit par se résoudre en quelque chose de purement formel et en une épée de Damoclès de sanctions pénales qui pèse sur la tête de tous les maires d'Italie ; et qui, par le fait même de poser sur la tête de tous, finit par ne se poser sur la tête de personne. ((6) : L. Conti, 1976, p. 55).

On pourrait penser que cette législation de base est largement complétée par des dispositions récentes plus appropriées. On verra qu'il n'en est rien. On pourrait croire que le maire soit susceptible de s'appuyer sur des administrations centrales, régionales ou provinciales aux attributions et aux moyens définis avec sérieux. On va également voir qu'il n'en est rien.

III - UNE STRUCTURE ET DES CAPACITES ADMINISTRATIVES INADAPTEES

De nombreux organismes, naturellement, ont pour tâche de contrôler la sécurité des activités industrielles. Les plus importants sont les suivants :

- Le Ministère du Travail est chargé des questions d'hygiène et de sécurité ; il a la tutelle de deux organismes : l'Inspection du Travail, qui donne un avis pour le permis de construire et qui a une fonction de contrôle des conditions de travail ; et l'E.N.P.I. (Ente Nazionale Prevenzione Infortunio), institution qui s'occupe des accidents industriels en général, à l'exception de ceux résultant d'une élévation de température ou de pression ; à l'exception aussi des incendies.
- Le Ministère de la Santé a une responsabilité générale sur la santé, et s'occupe aussi de la question des rayonnements ionisants (responsabilité qu'il partage avec un autre organisme).
- L'A.N.C.C. (Association Nationale pour le contrôle des combustions) est chargée de contrôler des appareils qui contiennent des gaz comprimés.
- les C.R.I.A. (Comités régionaux pour la pollution atmosphérique) sont responsables de la qualité de l'air, en certaines régions. Toutes les régions, en effet, n'en sont pas dotées.
- Les Vigili del Fuoco veillent aux questions d'incendie - à l'exception de ceux qui surviennent dans les réacteurs, comme ceux utilisés par l'industrie chimique - mais les feux des éléments de stockage sont de leur ressort.

Ce qu'il faut souligner avant tout, c'est l'inadaptation de cette structure de contrôle des risques. Comme le souligne Laura Conti :

Toutes les règles qui existent sont nées sous le signe de la séparation, du cloisonnement. ((?), L. Conti, 1977, p. 55).

On peut en donner de nombreuses illustrations :

- Séparation entre le fonctionnement normal d'une installation et le fonctionnement accidentel: le C.R.I.A. n'a pas de compétences pour s'intéresser aux accidents. Responsable de la qualité de l'air, il ne peut contrôler

une question comme celle de la dioxine, produit qui ne se forme qu'accidentellement. Ceci pourrait être pallié par une relation étroite entre l'A.N.C.C., notamment, et le C.R.I.A. Le lien ne s'établit que sur papier (un représentant de l'A.N.C.C. doit participer aux réunions du C.R.I.A., mais cela reste bien limité et c'est là le seul pont existant entre les deux organismes).

- Séparation entre les questions physiques et les questions chimiques : l'A.N.C.C., comme l'écrit Laura Conti, ne s'occupe que des problèmes physiques :

Les règles en vigueur au sujet des soupages de sécurité semblent faites pour empêcher que les gaz ne soient mis en communication avec des chambres étanches, ce qui serait nécessaire pour empêcher l'évacuation des substances toxiques en cas de rupture. Cela revient à séparer le concept d'évacuation sous pression (phénomène d'ordre thermodynamique et mécanique) des propriétés de la substance qui s'est échappée (phénomène qui appartient au contraire au domaine de la chimie. ((8), L. Conti, 1977, p. 55).

Organisation spécifique s'occupant d'une classe spécifique de risques, l'A.N.C.C. a montré une incapacité à s'adapter aux changements. On en a déjà décrit le résultat en évoquant la catastrophe de Seveso. Accusant un trop grand retard d'adaptation, un tel organisme chargé de certaines questions de sécurité peut ainsi en arriver à oeuvrer dans le sens opposé à celui que lui prescrit sa mission initiale.

- Séparation entre eaux de surface et eaux de sous-sols, ces dernières n'étant prises en charge par aucun organisme.

En outre, cet agrégat d'administrations fonctionne à des niveaux territoriaux les plus divers, ce qui ne favoriserait pas - si l'on voulait agir en ce sens - la mise en place de passerelles entre les différentes structures verticales. On relève quatre niveaux d'organisation : commune (le maire, responsable du permis de construire, du permis de fonctionnement, des déchets solides), province (Laboratoire d'Hygiène et de Prophylaxie), région (A.N.C.C., C.R.I.A.), nation (Ministères, Vigili del Fuoco, E.N.P.I.,...). Chaque niveau d'organisation est jaloux de ses prérogatives même lorsque les problèmes le dépassent largement (questions trop complexes) ou que ceux-ci ne sont pas cantonnés dans les limites généralement observées (un transport de polluants par voie atmosphérique peut fort bien intéresser une région différente de la région à l'origine du problème). Mais ces questions, relatives aux types de risques encourus et aux stratégies administratives qu'il conviendrait d'adopter,

ne sont pas près d'être résolues. Il y a actuellement suffisamment à faire avec la réforme régionale en cours qui repose certains problèmes de compétence. Cela aggrave encore pour le moment la gestion du risque. On a pu s'en apercevoir dans le cas de Seveso.

Avant d'en terminer avec ces problèmes d'organisation administrative, il convient, pour éviter tout malentendu, de souligner avec force que le fait d'avoir plusieurs administrations responsables n'est pas condamnable en soi. Il ne s'agit pas de toujours prôner des regroupements, mais il importe de trouver des découpages judicieux articulés par des liaisons suffisantes traduisant une stratégie d'ensemble. Dans le cas italien, on en est bien loin ; il s'agit ici plutôt d'un amas d'organisations qui n'ont aucune référence commune pour l'action et dont on ne sait pas bien si elles couvrent ou non l'ensemble des problèmes qui se posent.

Pour clore ce point, on citera le rapport de la Commission parlementaire d'enquête sur l'accident de Seveso. Il corrobore les observations faites ci-dessus :

On observe que dans un système de normes fragmentaires, auquel correspond une pluralité d'organismes, chacun veut être en charge de fonctions particulières. L'effet pratique d'une telle situation est que chaque organisme tend à avoir une vision étroite de sa compétence, sans considération globale du problème de la sécurité. En outre, une telle approche se rétrécit d'autant plus que l'autorité administrative technique conçoit son rôle de façon formelle et se borne à des actes, comme la communication à d'autres services ; ces actes n'assurent guère la protection des intérêts publics mais seulement l'accomplissement formel des obligations prescrites, en libérant par là (à bon compte) le service en question de sa responsabilité. ((9), Commission d'enquête, p. 101).

Cela fut illustré de façon caricaturale dans le cas de Seveso. La Commission l'a bien étudié et nous reviendrons ultérieurement sur cette analyse.

Le second grand problème pour l'action administrative est le manque de moyens. Les Inspecteurs du travail ne peuvent visiter les usines que tous les cinq ans en moyenne. Pour faire respecter les dispositions en matière de Santé, la Lombardie - région la mieux pourvue - ne dispose que de 5 médecins. Les C.R.I.A. n'ont pas le personnel suffisant, n'ont pas de laboratoires. Une structure comme l'E.N.P.I. existe surtout sur le papier, faute de moyens également. L'une des raisons de cet état de fait est l'impossibilité pour ces administrations de rémunérer convenablement leurs employés : ils peuvent obtenir des revenus triple dans l'industrie.

En conséquence, il ne peut exister de contrôle satisfaisant et, en matière de permis de construire, le maire, dont on a noté l'absence de moyens, ne peut guère compter valablement sur l'administration. Les avis et autorisations que celle-ci fournit avant qu'il n'accorde le permis ne sont pas sûrs.

Un industriel désireux de s'implanter doit réunir des autorisations de la plupart des organismes précités avant de pouvoir obtenir les permis nécessaires auprès du maire. Les remarques précédentes montrent qu'il ne peut s'agir là, avant tout, que de formalités administratives, couvrant les problèmes de risques de façon bien théorique. Le demandeur doit seulement fournir une déclaration du type : "Je vais produire la substance x (par exemple, du trichlorophénol) selon le brevet y". Il n'a pas à préciser les risques qu'il va créer. Et les administrations n'ont pas la capacité d'exercer les contrôles voulus. Elles ne s'intéressent donc qu'aux cas de risques les plus évidents, aux usines d'explosifs par exemple ; l'éventualité d'une fuite de dioxine, produit qui n'apparaît pas, sauf accident, dans le processus de production, ne sera pas perçue.

Finalement, pour le contrôle des implantations industrielles, les lignes suivantes de Sergio Zedda résument bien la situation qui prévaut en Italie :

La vérité est qu'aujourd'hui il n'existe aucune structure publique en mesure de donner cet avis préventif et aucune réglementation qui oblige un industriel à déclarer les risques de son activité et les mesures préventives qu'il compte adopter.

Aujourd'hui, l'autorisation pour l'installation d'un ensemble est comme un chèque en blanc donné à l'industriel parce qu'il n'existe aucun service chargé d'un tel contrôle. On peut simplement se référer à une réglementation vieillie et dépassée comme celle relatant la liste des activités insalubres qui en théorie ne devraient pas s'installer dans des agglomérations urbaines. L'application de cette loi conduirait à la fermeture d'une bonne partie des usines lombardes. ((10), S. Zedda, p. 39).

IV - DES REFORMES RECENTES DRAMATIQUEMENT LIMITEES
 =====

Sur le problème précis du risque industriel majeur, aucune loi n'a été adoptée récemment qui réduirait les critiques exposées ci-dessus. Cependant, le contexte juridique général a quelque peu évolué ces dernières années avec l'adoption d'une loi sur l'air, d'une loi sur l'eau, d'une loi aussi qui transfère aux régions des pouvoirs jusque-là centralisés. Mais, même si elles présentent un progrès (en général, car sur certains points il peut y avoir régression), ces lois récentes sont loin d'être les outils qu'exigerait la situation.

1. LA LOI SUR LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE DU 13 JUILLET 1966

Les nouvelles obligations qu'introduit cette loi en matière de rejet dans l'atmosphère apparaissent largement insuffisante pour plusieurs raisons. :

- Tout le territoire n'est pas couvert par sa protection. Le critère retenu pour délimiter les aires concernées a été celui de la population des villes. De ce fait, les campagnes et les zones ne comprenant que de petites villes - même s'il y a pourtant forte concentration humaine - restent en dehors du schéma défini. Cette inégalité risque de se transformer en handicap majeur pour la protection de l'environnement si, comme on peut le redouter, l'industrie choisit sa localisation en fonction de la liberté de polluer.
- Le contrôle des rejets ne s'effectue qu'à partir d'une dizaine de paramètres, ce qui, à l'époque de la chimie moderne notamment, apparaît assez désisoire. La dioxine, qui va nous préoccuper ici, ne figure évidemment pas au nombre des quelques produits retenus.
- On retrouve dans la loi la séparation entre fonctionnement normal et accident. On a déjà dit que des produits comme la dioxine se produisent principalement en cas d'accident. A cette remarque on doit en ajouter une autre. Une bonne stratégie de prévention des catastrophes devrait inclure un contrôle approprié des fonctionnements normaux, analysés dans le but de déceler des possibilités d'accidents majeurs. Ainsi, par exemple, si on avait examiné les déchets de l'I.C.M.E.S.A. (encore aurait-il fallu une législation le prévoyant et les moyens voulus), on aurait pu déceler une contamination chimique qui aurait mis sur la voie de recherches d'accidents

du type de celui qui s'est produit (ce type de recherche indirecte des accidents devant s'ajouter, bien entendu, à une investigation directe et spécifique, non menée à Seveso).

- La réglementation porte sur les émissions sans qu'il y ait d'attention prêtée aux capacités de charges. On retrouve ici la marque du Testo Unico : les activités sont réglementées, les milieux sont largement ignorés.
- Un autre sujet d'interrogation est lié à l'application de la loi accordant de nouveaux pouvoirs aux Régions. On craint notamment que les C.R.I.A. ne soient désaisis de certaines de leurs prérogatives, notamment dans la fixation des normes qui seraient fixées nationalement. Mais il n'y a rien encore de bien clair sur ce sujet.

2. LA LOI SUR LES DECHARGES LIQUIDES, LOI MERLI, 10 MAI 1976

Après dix années de combat le député démocrate chrétien de Livourne, Gianfranco Merli a pu faire adopter un texte sur la pollution des eaux : une loi-cadre dont on peut seulement dire que pour certaines questions elle a le mérite d'exister. Elle couvre les eaux de surface et les eaux souterraines, elle soumet les déversements à autorisation et doit faire préciser leur composition. Des normes de sévérité croissante doivent être appliquées en 1979, puis en 1982. Le gouvernement est tenu d'établir entre 1976 et 1979 un programme de régénération des eaux du pays. Les industriels qui déversent dans les égouts collectifs doivent être soumis à une taxe d'épuration et ceux qui ne font rien à une taxe pour pollution ((11), Le Monde, 21 octobre 1976).

Il faut tout d'abord séparer la "théorie" de la "pratique" : il y a déjà des propositions pour faire repousser la date fatidique de 1979. Quant aux taxes, elles ne sont pas encore perçues. Dans les faits, la loi a donc apporté une liberté plus grande de polluer jusqu'en 1979. L'article 25 de la loi dispose toutefois qu'il ne faut pas augmenter les rejets jusqu'à la mise en application de la loi. Pour l'Italie dans son ensemble, le gain reste dans l'espoir d'une éventuelle action aux alentours de 1979. Mais il y a parfois plus grave. La loi abroge en effet toutes les lois qui avaient pu être adoptées précédemment, au niveau des régions notamment - ce fut le cas en Lombardie où une loi régionale de 1974 obligeait à respecter certaines normes de rejet ; fut aussi abrogé, en pratique sinon en droit strict ((12), Presse-Environnement, 16 juillet 1976), l'article 15 de la loi du 14 juillet 1965 qui punissait de peines correctionnelles les déversements toxiques effectués en mer : cela

vint fort à propos pour relaxer la Montedison au procès de Livourne (Scarli-
no, les "boues rouges"). Ce procès paraît d'ailleurs le seul élément qui puisse
apporter quelque rationalité à l'article 26 de la loi Merli, loi abrogeant
les dispositions antérieures : d'ordinaire on ne complète pas, on ne renforce
pas des dispositions existantes en les abrogeant et en les remplaçant par un
texte qui ne prendra effet qu'à une date ultérieure.

On citera ici deux articles de cette loi sur les décharges liquides :

- *Article 1er : la présente loi a pour objet :*
 - a) *la discipline des déversements de quelque type que ce soit, publics ou privés, directs ou indirects, dans toutes les eaux superficielles ou souterraines, internes et marines, soit publiques et privées, ainsi que les égoûts dans le sol ou dans le sous-sol.*
- *Article 26 : les déversements prévus à l'article 1er, paragraphe a), sont régis exclusivement par les dispositions de la présente loi ; par conséquent sont abrogées les autres règles qui directement ou indirectement disciplinent la matière des déchargements dans l'eau, dans le sol, dans le sous-sol et les conséquences de la pollution.*
(13), C. Huglo, R. Cenni, p. 210).

Pour l'avenir, la loi ne fixe qu'une contrainte de concentration de polluants : pourvu que la dissolution soit suffisante (on imagine le singulier usage de la ressource aquatique que prône cette loi sur l'eau), il est possible de rejeter la quantité de déchets désirée. Cette loi n'a donc aucun effet sur le choix des technologies. Cela est aggravé du fait que seuls sont pris en compte les éléments simples, non les composés organiques (sauf quelques exceptions comme les phosphates, nitrates...) ; une quarantaine de polluants sont finalement pris en compte (les hydrocarbures sont ignorés). Comme le seul critère est celui de la concentration du polluant, le problème du nombre des implantations polluantes n'est pas posé, ni celui du rejet total. On ignore encore une fois la question de la capacité de charge des milieux. On ignore le problème des reconcentrations dans les chaînes alimentaires.

Sur le plan écologique, cette loi sur l'eau (on aurait pu imaginer qu'une loi tout à fait étrangère à la gestion des milieux et des ressources aient des effets indirects aussi nuisibles, mais il s'agit ici d'une loi en principe directement pensée pour la gestion de l'eau) s'avère donc un désastre comme l'écrit Sergio Zedda qui indique la conséquence ultime d'une telle dégradation :

Cette loi provoquera la crise de notre système hydraulique en l'espace de dix ans et pourrait compromettre l'activité productive elle-même. (S. Zedda, p. 41).

En ce qui concerne la question des responsabilités, la loi est tout aussi stupéfiante. Non seulement le laisser-faire est très large, mais le risque de condamnation est particulièrement réduit. On retrouve ici un thème fort débattu dans le cas de la Grande Bretagne : celui du transfert des responsabilités, de l'industriel vers l'administration. Dans le cas italien, il apparaît presque total si l'on en croit Laura Conti :

La loi doit identifier clairement au sein de la hiérarchie de l'entreprise la ou les personnes à qui doit être attribuée la responsabilité de la dégradation de l'environnement et établir un rapport direct entre la pollution et la condamnation qui la sanctionne. A ce propos, la récente loi Merli sur les décharges liquides est exemplaire de la manière dont une loi ne doit pas être rédigée. Elle ne fixe aucune peine pour le fait, par exemple, de vider une bombonne de sublimat corrosif dans une rivière, mais seulement pour l'avoir vidé sans autorisation administrative, de sorte que la pollution, au lieu de figurer comme délit de la part de celui qui pollue, devient un délit du fonctionnaire qui aurait dû refuser l'autorisation et qui, ne l'ayant pas refusé explicitement, l'a implicitement accordée (chose incroyable, la loi prévoit en effet que l'accord est tacite si l'autorisation n'a pas été explicitement refusée). Le rapport entre le fait de polluer et la peine de détention doit être simple et direct : celui qui pollue doit aller en prison. Mettre en jeu, comme le fait la loi Merli, d'autres personnes (le fonctionnaire qui aurait dû refuser l'autorisation) et d'autres délits (omission d'actes administratifs) n'est qu'une façon byzantine de protéger le pollueur. En effet, le premier résultat de l'approbation de la loi Merli a été l'acquiescement de la Montedison pour l'affaire de la pollution de Scarlino. Ce qui a valu à la loi le surnom de "loi Montedison". ((15), L. Conti, 1976, p.53).

On peut préciser ((16), Amendola-Bostré) que l'auteur du projet de loi, Gianfranco Merli finit par refuser toute paternité à cette loi, défigurée par nombre d'amendements successifs. A l'origine, elle prévoyait la gestion des eaux selon les bassins hydrographiques ; les régions s'y sont opposées. Elle prévoyait un financement des organismes de gestions interrégionaux ; cela a été refusé, si bien qu'il n'y a pas de moyens pour appliquer le texte. On avait pensé constituer un premier fonds en faisant payer les pollueurs à titre de dédommagement partiel pour l'atteinte portée à l'environnement ; un rabais de 90 % fut exigé et obtenu sur ces sommes à verser, etc. Et, pour couronner le tout, une petite loi transitoire (loi Santalco) fut rapidement votée en avril 1976 pour le cas où la loi Merli ne viendrait pas à temps au secours de la Montedison. Nous y reviendrons dans la troisième partie.

3. LA LOI SUR LA REGIONALISATION

Enfin, une loi sur les régions adoptée en 1976 a modifié quelque peu l'organisation du contrôle du risque. Certains organismes comme l'A.N.C.C., auparavant centralisés, sont maintenant sous la tutelle des Régions. Mais la loi interdit à ces dernières toute restructuration administrative. Ainsi, même si elle en avait le désir, une région ne peut redéfinir son mode de gestion des risques majeurs. Cette loi suscite donc aussi bon nombre de critiques : "décentrement bureaucratique, changement de toiles d'araignées, simple ... changement d'adresse", etc., sont des expressions utilisées pour évoquer cette troisième innovation manquée. On aurait pu tenter par cette réforme de décentraliser, d'ajuster le contrôle des risques. Il semble que l'on s'achemine vers la simple reproduction, au niveau régional, de la bureaucratie centrale ; vers un système où le problème du fonctionnement des administrations efface largement celui de leur efficacité réelle.

V - UN ESPOIR ?

Il semble pourtant que la question du risque ne soit pas totalement abandonnée. Des commissions travaillent actuellement pour élaborer un projet de loi proche de la directive européenne sur les substances dangereuses. Seraient alors contrôlées les activités industrielles dangereuses définies comme celles qui manipulent des substances dangereuses (définies réglementairement). Deux catégories seraient établies : la première regrouperait des activités industrielles assez courantes ; les risques très élevés seraient placés dans la seconde. L'idée de non transfert des responsabilités serait aussi inscrite dans la loi : il y aurait notification des activités dangereuses et non pas autorisation. En outre, serait prévue la réalisation de deux inventaires selon les deux axes clés en matière de risque : les substances et les processus. Les régions auraient compétence pour faire appliquer la loi, mais on envisagerait une instance centrale qui serait tenue informée de la situation et qui pourrait constituer une banque de données nationales ; cette instance pourrait intervenir à la demande des régions.

Mais ce projet reste encore largement à élaborer. Si on parvient à ce stade, il faudra l'accord des Ministères intéressés ; puis l'accord du Gouvernement ; puis celui du Parlement ; puis celui des Régions. On aurait alors un texte de référence ; il resterait à disposer des moyens qui puissent permettre d'en espérer une application effective.

Pour l'heure, tout est en place pour un scénario de l'inacceptable. Il s'écrit à Seveso comme nous allons le voir dans la seconde partie. Il s'écrit également dans toute l'Italie, comme nous le verrons ultérieurement (troisième partie).

REFERENCES DE LA PREMIERE PARTIE

=====

- (1) Laura CONTI
Les lois italiennes à l'égard des risques majeurs.
Texte pour une réunion de travail organisée par le Laboratoire d'Economé-
trie de l'Ecole Polytechnique. 18 mai 1978. Paris (15 p.).
- (2) Laura CONTI
Idem, p. 7
- (3) Camera dei Deputati VII Legislatura. Commission d'Enquête, page 47.
- (4) Commission d'Enquête, p. 47.
- (5) Sergio ZEDDA (1976)
La leçon de la chloracné dans "Survivre à Seveso ?", F. Maspero/Presses
Universitaires de Grenoble, p. 39
- (6) Laura CONTI (1976)
Trop d'échéances manquées dans "Survivre à Seveso ?" (p. 55).
- (7) Laura CONTI
Idem, p. 55
- (8) Laura CONTI
Idem, p. 55
- (9) Commission d'Enquête, p. 39.
- (10) Sergio ZEDDA
Survivre à Seveso ? Op. cit., p. 39.
- (11) Marc-Ambroise RENDU
L'Italie semble décidée à nettoyer ses rivages
Le Monde, 21 octobre 1976
- (12) Presse-Environnement, n° 199, 16 juillet 1976
- (13) Christian HUGLO et René CENNI
Une société de pollution. Ed. J. C. Simoen, Paris 1977, p. 210.
- (14) Sergio ZEDDA
Survivre à Seveso ? Op. cit., p. 41
- (15) Laura CONTI
Survivre à Seveso ? Op. cit., p. 53
- (16) AMENDOLA et BOTRE
Italia Iniquata. Editori Riuniti. Roma 1978. (pp. 33-54).