

Pouvoirs publics et experts, ou l'esprit industrialiste des édiles locaux

Entre État industriel ou État hygiéniste, le XIX^e siècle est le siècle de mutations profondes en matière d'intervention gouvernementale. S'il est vrai que cette période correspond au développement de l'hygiène publique définie comme « les modifications imprimées à l'homme par l'état social »¹, l'État se doit également de favoriser l'industrie afin d'assurer la prospérité générale. L'hygiène publique possède alors, pour la première fois, ses organes d'évaluation et de décision. Les conseils départementaux de salubrité mis en place dans certains départements depuis la période de l'Empire permettent d'établir des statistiques de morbidité, d'étudier les insalubrités produites par certains établissements industriels et de déterminer les mesures de nature à assainir le cadre urbain². Si la présence de ce type d'institution et leur généralisation à l'ensemble du territoire français correspond à la mise en place de ce que Pierre Rosanvallon appelle l'État hygiéniste³, une des manifestations de l'État providence, les pouvoirs limités de ces organisations et leur composition témoignent cependant d'un réel souci de soutenir l'industrie. Certes, la mise en place de la réglementation de 1810-1815 hiérarchise les nuisances produites par certaines industries dénommées alors « établissements insalubres, dangereux et incommodes » : accordant aux pouvoirs publics la possibilité de surveiller ces industries, l'application de cette réglementation se révèle en fait un outil supplémentaire destiné à protéger l'industriel. Dans une ville de province telle que Grenoble, les attitudes des pouvoirs

1 Cité par Georges Vigarello, *Le sain et le malsain : Santé et mieux-être depuis le Moyen Âge*, Paris, Éd. du Seuil, 1993, p. 201.

2 Paris possède ce type d'institution dès 1802. Il faudra attendre l'arrêté ministériel du 18 décembre 1848 pour que la majorité des départements se dotent de cette institution départementale d'hygiène.

Cf. AN, F⁸ 174 : Académie royale de médecine, rapport de la commission chargée d'examiner un projet de création de conseils de salubrité départementaux, le 1^{er} avril 1837. Cf. André Guillaume, *Les temps de l'eau : la cité, l'eau et les techniques*, Seyssel, Champ Vallon, réed. 1997, p. 232 ; Lion Murard et Patrick Zylberman, *L'hygiène dans la République : La santé publique en France ou l'utopie contrariée, 1870-1918*, Paris, Fayard, pp. 123-133.

3 Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éd. du Seuil, 1990, p. 128.

publics diffèrent peu de celles des autres régions. Tout au long du XIX^e siècle, l'industrialisation grenobloise se fait dans un cadre particulièrement libéral, les principes édictés par la réglementation de 1810-1815 étant rigoureusement appliqués.

Administrations municipale et préfectorale, auxquelles s'associent les experts scientifiques et techniques consultés sur ces questions, unissent leurs efforts afin de concilier l'essor industriel, la salubrité et la sécurité publique. Or à Grenoble comme à Lyon, l'hygiène ne l'emporte que rarement sur l'économique⁴, les notables devenant des hommes au service de l'industrie. Ces établissements, bien que produisant des nuisances de plus en plus variées à l'image de la diversification industrielle perceptible tout au long du siècle, se localisent au gré des désirs des entrepreneurs, peu enclins à se conformer à la loi. L'espace urbain, progressivement modelé par l'industrie se transforme alors. Sous l'effet conjugué des modifications structurelles de l'économie où les grands ensembles se multiplient et des sensibilités transformées, le rapport d'exclusion entre ville et industrie ne cesse de s'accroître. À la fin du siècle, urbanisation et industrialisation tendent à se rejoindre cependant, entretenant des relations d'autant plus ambiguës que l'habitation proche de l'industrie est nécessaire au travailleur et que le désir de vivre dans un cadre agréable, à l'abri des nuisances produites, semble accru. Indispensables l'un à l'autre, habitat et industrie s'opposent parfois violemment dans une lutte où les autorités, à défaut de pouvoir intervenir, tentent maladroitement de se poser en arbitre entre les intérêts de la propriété et ceux de l'industrie.

Le développement industriel grenoblois : une industrialisation dans un cadre libéral

Entre discrétion et intervention, on perçoit très nettement, tout au long du XIX^e siècle, le rôle régulateur de l'État et la tension constante qui s'établit entre « le souhait proclamé d'un État minimal et une pratique volontiers réglementaire⁵ ». L'État gendarme se doit de garantir les équilibres, le consensus dominant visant à se méfier de toute intervention publique dans la sphère économique. Néanmoins, ce libéralisme triomphant n'interdit pas les formes indirectes d'encouragement de la part de l'État et des collectivités locales. Bien qu'elle accorde des pouvoirs de surveillance aux administrations nationales et locales, la réglementation relative aux

4 Olivier Faure, « L'industrie et l'environnement à Lyon au XIX^e siècle », *Recueil d'études offert à G. Désert, Cahier des annales de Normandie*, n° 24, Caen, Musée de Normandie, 1992, pp. 299-311.

5 Denis Woronoff, *Histoire de l'industrie en France du XVI^e siècle à nos jours*, Paris, Éd. du Seuil, réed. 1998, pp. 366-367.

établissements insalubres, dangereux et incommodes met en place un cadre juridique particulier destiné à protéger l'industriel. Si son application et les modifications apportées à cette réglementation tout au long du siècle élargissent la notion de nuisance et multiplient les établissements concernés par ces textes, leur interprétation renforce toutefois les principes libéraux édictés à l'origine.

L'application de ces textes réglementaires produit tout au long du siècle une masse documentaire importante et les historiens s'accordent, depuis plusieurs années, à reconnaître l'intérêt que peut représenter cette source précieuse⁶. Sa régularité et la récurrence d'un certain nombre de données permettent une analyse multiple des sensibilités publiques et privées à l'égard des nuisances industrielles. Bien que toutes les industries existantes dans la ville ne soient pas classées, l'étude de ces dossiers permet également de décrire le paysage industriel grenoblois en fonction de la nature des produits utilisés, ainsi que des nuisances ou des risques inhérents à ce type d'installation. Ville de la ganterie puis de la houille blanche, les transformations que connaît l'industrie grenobloise marquent le paysage urbain profondément. Tout au long du XIX^e siècle, la ville rayonne sur sa périphérie, devenant également un centre de distribution du travail essentiel à l'ensemble du département de l'Isère⁷. À la fin du siècle, industries anciennes et nouvelles cohabitent alors comme à Lyon⁸, juxtaposant stagnation et dynamisme, dans un contexte de régression économique. La présentation de la réglementation relative aux établissements insalubres, dangereux et incommodes, ainsi que l'analyse précise de la répartition des dossiers issus de son application par périodes et par secteurs d'activités, sont indispensables pour évaluer les types de nuisances produites et analyser plus aisément les sensibilités des urbains vis-à-vis de celles-ci.

*Une réglementation de nature industrialiste :
la réglementation concernant les établissements
répandant une odeur insalubre et incommode*

Les analyses d'Alain Corbin et de Jérôme Fromageau, décrivant la maturation du décret de 1810, ont montré que l'élaboration d'un véritable code des nuisances

6 Jacques Léonard, *Archives du corps, la santé au XIX^e siècle*, Rennes, Éd. Ouest France, 1986, pp.71-72; Bernard P. Lecuyer, « L'hygiène en France avant Pasteur », dans Claire Salomon-Bayet (dir.), *Pasteur et la révolution pastoriennne*, Paris, Payot, 1986, pp. 88-89; Alain Corbin, *Le miasme et la jonquille*, Paris, Flammarion, 1986, pp. 151-159.

7 Yves Lequin, *Les ouvriers de la région lyonnaise dans la seconde moitié du XIX^e siècle. (1848-1914)*, Lyon, PUL, 1977, volume 1, p. 24, p. 63, p. 73 et pp. 151-152.

8 Pierre Cayez, « Industries anciennes et industries nouvelles à Lyon au début du XX^e siècle », *Histoire, Économie et société*, 2^e trimestre 1994, pp. 321-340.

de portée nationale a été très progressive⁹. Si dès 1790 et 1791, deux lois sur les arts industriels et la salubrité étaient promulguées, leurs effets furent très limités puisqu'aucun classement ne fut établi et les dommages causés par l'industrie ne furent que très vaguement appréciés. Étape essentielle dans la construction d'un « État hygiéniste¹⁰ », la création du conseil de salubrité du département de la Seine le 18 messidor an XI (7 juillet 1802) permit à l'administration de disposer d'un organisme de consultation stable. Si les attributions de ce conseil étaient vastes et comprenaient l'ensemble des questions traitant de l'insalubrité, de l'hygiène du milieu, des épidémies et des épizooties, le problème des manufactures insalubres monopolisait également une grande partie de son temps¹¹. À la demande du ministère de l'Intérieur, le classement des établissements insalubres et dangereux fut réalisé par la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut le 26 frimaire an XIII¹². Les plaintes adressées au conseil d'hygiène publique et de salubrité de la Seine permettaient alors de dresser une liste des nuisances perçues. Dès 1806, une ordonnance du préfet de police imposait pour la ville de Paris une déclaration préalable pour tout industriel désirant créer un établissement de cette nature et prévoyait visites d'experts et enquête de *commodo* et *incommodo*. Les plaintes, toujours plus nombreuses avaient conduit à la rédaction d'un nouveau rapport de l'Institut, dont le contenu fut repris pour l'essentiel dans le texte de 1810. La plupart de ces textes sont clairement de nature industrialiste puisqu'il s'agit avant tout de protéger l'industriel contre la malveillance du voisinage et ainsi permettre l'expansion de son industrie. Les savants et les techniciens de l'Institut font preuve d'une réelle confiance dans le progrès, celui-ci devant limiter les nuisances et les incommodités. Le décret impérial est alors promulgué le 15 octobre 1810. Sous l'influence des scientifiques et devant la pression de l'opinion publique, les pouvoirs publics légifèrent donc en matière d'insalubrité industrielle à l'échelle nationale.

Si la plupart des historiens reconnaissent le caractère industrialiste des textes légiférant les nuisances industrielles au début du XIX^e siècle¹³, l'évolution de cette

9 Alain Corbin, « L'opinion et la politique face aux nuisances industrielles dans la ville Préhaussmannienne », dans *Le temps, le désir et l'horreur: essais sur le XIX^e siècle*, 1991, Paris, Flammarion, pp. 185-198; Jérôme Fromageau, « La révolution française et le droit de la pollution », dans Andrée Corvol (dir.), *La nature en révolution, 1750-1800*, Paris, L'Harmattan, pp. 59-67.

10 Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 128.

11 BMG, J 3280: « Rapports généraux sur les travaux du conseil de salubrité de la ville de Paris et du département de la Seine, de 1802 à 1828 », dans P. de Moleon, *Collection des travaux sanitaires et hygiéniques projetés et exécutés dans les divers États de l'Europe*, Paris, 1928, tome I, pp. 17-29.

12 Sur le rôle de l'Institut national de France, cf. Bernard P. Lecuyer, « L'hygiène en France avant Pasteur », dans Claire Salomon-Bayet (dir.), *Pasteur et la révolution pastorienne*, Paris, Payot, 1986, pp. 76-80.

13 Alain Corbin, « L'opinion et la politique face aux nuisances industrielles dans la ville Préhaussmannienne », op. cit., p. 185-198; Olivier Faure, « L'industrie et l'environnement à Lyon au XIX^e

réglementation et son application montrent qu'il s'agit d'arbitrer la cohabitation de plus en plus conflictuelle entre industriels et propriétaires aux intérêts divergents. L'adoption de textes complémentaires et leur application contribuent par ailleurs à élargir la notion de nuisance.

Principes généraux des textes de 1810-1815

Le décret impérial du 15 octobre 1810 « relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre et incommode » prévoit l'obligation pour tous les industriels désirant établir un établissement de cette nature, de se pourvoir d'une autorisation administrative préalable. Le texte répartit les manufactures en 3 classes en fonction du degré des nuisances reconnues. Sont regroupés dans la première classe, l'ensemble des établissements « qui doivent être éloignés des habitations particulières¹⁴ ». Aucune distance précise n'est imposée; celle-ci est laissée à l'appréciation des services de police et de l'administration chargée de statuer sur la demande. Dès lors, la topographie et la direction des vents dominants constituent des arguments non négligeables¹⁵. La seconde classe regroupe « les manufactures et ateliers dont l'éloignement n'est pas rigoureusement nécessaire ». Leur présence dans la ville est tolérée dans la mesure où des précautions sont prises par les industriels et leur fonctionnement surveillé par l'administration. Enfin, les manufactures qui ne semblent poser aucune difficulté forment la troisième classe, puisqu'ils « peuvent rester sans inconvénients auprès des habitations¹⁶ ». S'inspirant de l'expérience parisienne pratiquée entre 1806 et 1809, le décret du 15 octobre 1810 et l'ordonnance royale du 14 janvier 1815 précisent également certaines modalités d'application, en fonction de l'appartenance à la première, seconde ou troisième classe: les autorisations d'exercer sont attribuées respectivement par le Conseil d'État, le préfet et le sous-préfet, après enquête de *commodo* et *incommodo* menée auprès de la population et sur avis des maires des communes concernées. Une nomenclature précise des établissements est annexée à ces textes: elle comporte 66 établissements industriels en 1810 et 169 en 1815.

Un nombre sans cesse plus important d'établissements industriels sont donc concernés par ce décret, l'ordonnance de 1815 précisant par ailleurs certaines conditions supplémentaires. C'est ainsi que les fabriques de bleu de Prusse sont classées dans la première classe en 1810 mais sont réparties entre la première et la deuxième classe en 1815, selon si « on n'y brûlera pas la fumée et le gaz hydrogène sulfuré¹⁷ ».

siècle », *op. cit.*, pp. 299-311; Geneviève Massard-Guilbaud, « Les citoyens auvergnats face aux nuisances industrielles, 1880-1914 », *Recherches Contemporaines*, n° 4, 1997, pp. 5-48.

14 Décret impérial du 15 octobre 1810, n° 6059, *Bulletin des Lois*, 323, année 1810.

15 Alain Corbin, « L'opinion et la politique face aux nuisances... », *op. cit.*, p. 191.

16 Décret impérial du 15 octobre 1810, n° 6059, *Bulletin des Lois*, 323, année 1810.

17 Ordonnance royale du 14 janvier 1815, n° 668, *Bulletin des lois*, 76, année 1815.

*Nombre de manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre et incommode, 1810-1815*¹⁸

	1 ^{re} classe		2 ^e classe		3 ^e classe		Totaux	
Décret du 15 octobre 1810	32	48,5 %	23	34,8 %	11	16,7 %	66	100 %
Ordonnance du 14 janvier 1815	55	32,5 %	60	35,5 %	54	32 %	169	100 %

Certaines activités, telles que celles des chiffonniers, passent alors de la première à la seconde classe, tandis que des établissements de la seconde classe comme les vacheries et les teintureries sont transférées en troisième classe. Jérôme Fromageau note, à propos de la distinction entre les classes, l'ambiguïté qui réside entre le fait « de ne pas incommoder les propriétaires du voisinage » ou « de ne pas entraîner d'inconvénients auprès des habitations »¹⁹. Pour les tueries, une distinction se met en place en fonction du nombre d'habitants dont dispose la cité qui les accueille : les tueries des villes de 10 000 habitants sont rangées en troisième classe tandis que dans les villes plus importantes, celles-ci restent en première classe. Les facilités paraissent donc d'autant plus grandes que le caractère rural est affirmé, les densités élevées de population présentant un risque plus grand aux yeux des autorités. Rares sont les activités qui, comme l'affinage des métaux, passent alors de la seconde à la première classe. À l'aide du tableau réalisé, on peut également noter que le nombre d'établissements qui entre dans le cadre de la loi augmente, mais leur répartition entre les trois classes évolue entre les deux textes ; celui de 1815 comprend approximativement autant d'établissements de chaque classe.

Si ces textes offrent la possibilité aux opposants de recourir au Conseil d'État, ils ne prévoient, en revanche, aucune sanction administrative ni pénale contre les industriels qui contreviendraient à la loi²⁰. Les tribunaux de simple police saisis par l'administration se déclarent le plus souvent incompétents en matière de contravention à la législation sur les établissements insalubres. L'absence de rétroactivité réduit par ailleurs sensiblement la portée du décret²¹, les établissements existant auparavant étant dispensés de l'autorisation administrative préalable. La plupart des historiens qui ont travaillé sur ces textes s'accordent à dire que cette réglementation, de nature industrialiste, consiste en une simple mesure d'arbitrage entre l'industriel et le pro-

18 Tableau établi d'après le décret du 15 octobre 1810 et l'ordonnance du 14 janvier 1815, *Bulletin des lois*, 323 et 76, Décret impérial n° 6059 et ordonnance royale n° 668, années 1810 et 1815.

19 Jérôme Fromageau, « La révolution française et le droit de la pollution », dans Andrée Corvol (dir.), *La nature en révolution, 1750-1800, op. cit.*, pp. 59-67.

20 Geneviève Massard-Guilbaud, « La régulation des nuisances industrielles urbaines, 1800-1940 », *Vingtième siècle*, n° 64, octobre-décembre 1999, p. 55.

21 Alain Corbin, « L'opinion et la politique face aux nuisances... », *op. cit.*, p. 191.

priétaire²². Ce dernier pouvant constituer un frein à l'essor industriel, il s'agit avant tout de protéger l'entrepreneur contre la malveillance des voisins²³. Dans une période où la santé des ouvriers préoccupe encore peu, les nuisances créées au voisinage restent des préoccupations secondaires. La protection de l'environnement telle qu'on la conçoit aujourd'hui n'existe pas au XIX^e siècle. Dans une période d'optimisme scientifique, il s'agit avant tout de protéger l'industriel. En fait, dès que l'enquête est menée et que l'entreprise est autorisée, aucune alternative n'est laissée aux voisins, qui doivent vivre avec les nuisances créées car « tout individu qui ferait des constructions dans le voisinage de ces manufactures et ateliers [de première classe] après que la formation en aura été permise, ne sera plus admis à en solliciter l'éloignement²⁴ ».

Outre ces principes d'inspiration industrialiste, il faut également étudier la nature des nuisances qui sont visées par ces textes. La définition de l'insalubrité est très restrictive : « Seule la présence de miasmes délétères attestée par la détérioration des métaux ou le dépérissement de la végétation justifie le qualificatif d'insalubre²⁵. » La notion d'incommodité semble bel et bien l'emporter sur celle d'insalubrité car les textes accordent une place de choix aux nuisances à caractère olfactif. Dans un premier temps, seuls les ateliers « qui répandent une odeur insalubre et incommode » sont concernés²⁶. Les fumées, les poussières, les bruits ou les nuisances visuelles ne sont pas prises en compte par les autorités. Comme dans les villes américaines, seul l'odorat, sentinelle lorsqu'il s'agit de débusquer les miasmes, doit contribuer à distinguer ce qui est nuisible à la santé ou désagréable aux voisins²⁷.

Mais l'évolution de cette réglementation, son application tout au long du XIX^e siècle, et les plaintes d'habitants participent à l'élargissement du concept de nuisance : les nomenclatures sont modifiées, les textes étendent la notion de nuisance et s'appliquent à un nombre sans cesse plus important de fabrications.

22 Rapport du ministre de l'Intérieur, exposé des motifs du décret du 15 octobre 1810, cité par le docteur Maxime Vernois, *Traité pratique d'hygiène industrielle et administrative*, 1860, p. 28 ; et cité par Alain Corbin, dans *Le miasme et la jonquille...*, p. 306.

23 Alain Corbin, *Le miasme et la jonquille...*, *op. cit.*, p. 154 ; Geneviève Massard-Guilbaud, « Einspruch! -Stadtbürger und Umweltverschmutzung im Frankreich des 19. Jahrhunderts », dans Christoph Bernhardt (Éd.), *Environmental Problems in European Cities in the 19th. and 20th Century*, Münster/New York, Waxmann Verlag, 2000, 270 p.

24 Article 9 du décret impérial du 15 octobre 1810, n° 6059, *Bulletin des Lois*, 323, année 1810.

25 Alain Corbin, *Le miasme et la jonquille...*, *op. cit.*, p. 153.

26 Article 1 du décret impérial du 15 octobre 1810, n° 6059, *Bulletin des Lois*, 323, année 1810.

27 Christine Meisner Rosen, « Noisome, Noxious, and Offensive Vapors, Fumes and Stenches in American Towns and Cities, 1840-1865 », *Historical Geography*, vol. 25, 1997, pp. 49-82.

*Les modifications successives et l'évolution des classements :
diversification des nuisances ou élargissement d'une notion*

La nomenclature des établissements industriels qui entrent dans le cadre du décret de 1810 ne cesse d'évoluer tout au long du XIX^e siècle²⁸. Il ne s'agit pas ici d'étudier précisément l'évolution de la répartition des établissements dans chaque classe²⁹, mais davantage d'étudier le discours qui conduit à la fois à accroître le nombre d'établissements concernés, à élargir les catégories de nuisances reconnues et à en relativiser les conséquences grâce au progrès technique.

Entre 1810 et 1917, de nombreux textes classent de nouveaux établissements dans le cadre de cette législation et certains d'entre eux (1866 et 1886) présentent une classification globale. Au total, le nombre d'établissements concernés par la réglementation ne cesse de croître, au bénéfice des établissements classés dans la seconde et la troisième catégorie. Entre 1866 et 1917, la nomenclature des établissements insalubres fut ainsi modifiée 22 fois, permettant l'addition d'établissements nouveaux. Les progrès de la connaissance technique contribuent également au passage d'une classe à l'autre³⁰.

*Nombre d'établissements dangereux, insalubres et incommodes, 1815-1886*³¹

	1 ^{re} classe		2 ^e classe		3 ^e classe		Totaux	
Ordonnance du 14 janvier 1815	55	32,5 %	60	35,5 %	54	32 %	169	100 %
Décret du 31 décembre 1866	91	30,7 %	90	30,4 %	115	38,9 %	296	100 %
Décret du 3 mai 1886	104	27,1 %	133	34,6 %	147	38,3 %	384	100 %

28 Estelle Baret-Bourgoin, « Classifications et insalubrité industrielle au XIX^e siècle : l'évolution des normes, des concepts de nuisance et d'insalubrité », *Économie et sociologie rurales*, n° 21, novembre 2004, Éd. de l'INRA, pp. 305-321.

29 Sur cette question, cf. B. Thibaut, *Le droit des nuisances au XIX^e siècle*, thèse de doctorat en droit, Université de Paris II, 1975 et Marielle Romier, *Pollution et libéralisme à Grenoble au XIX^e siècle*, thèse de doctorat en droit, Grenoble II, 1997, pp. 156-159.

30 ADI, PER 2437/35 à 44 : Circulaires du préfet de l'Isère, Actes administratifs, le 23 avril 1890, le 19 mai 1894, 1905, le 16 juillet 1909.

À ce propos, Gérard Jigaudon constate que les modifications les plus nombreuses s'effectuent entre 1872 et 1905, période où la nomenclature est modifiée 19 fois. Cf. « Un siècle de cohabitation habitat-industrie dans la banlieue nord-ouest de Paris, 1860-1960 », dans Ch. Bernhardt et G. Massard-Guilbaud (dir.), *Le démon moderne : la pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Clermont-Ferrand, Presses de l'Université Blaise-Pascal, 2002, pp. 333-349.

31 Tableau établi d'après l'ordonnance du 14 janvier 1815, *Bulletin des lois*, 76, ordonnance royale n° 668, années 1815 ; Décret du 31 décembre 1866, *Bulletin des lois*, MCCCCLIX, n. 14,860, année 1866 ; Décret du 3 mai 1886, *Bulletin des lois*, MXXI, n.16,809, année 1886.

La plupart des décrets ne modifient pas la procédure déjà décrite, mais la terminologie utilisée évolue. À partir de l'ordonnance royale du 9 février 1825, les établissements visés ne sont plus seulement ceux qui « répandent une odeur insalubre et incommode » : ils sont communément appelés « établissements dangereux, insalubres et incommodes³² ». Une distinction s'établit donc progressivement entre les établissements qui présentent un danger, c'est-à-dire un risque d'incendie ou d'explosion, ceux qui sont insalubres ou nuisibles à la santé, et enfin ceux dont le voisinage crée seulement une incommodité. Si cette distinction semble accroître la hiérarchie déjà existante dans la philosophie des premiers décrets, nous verrons que l'application de ces textes ne laisse guère apparaître de différences de traitement de la part des autorités³³.

En revanche, les nuisances visées par les textes successifs s'élargissent et le primat de l'olfactif constaté pour le début du siècle tend à s'estomper. Dès 1825-1826, le discours évoluait, se référant à l'insalubrité, à l'incommodité ou au danger que pouvaient représenter ces établissements pour le voisinage : les tableaux dressés par le ministère de l'Intérieur évoquent alors les odeurs désagréables, les émanations insalubres, les fumées, les craintes relatives à l'incendie et à l'infection des eaux³⁴. La classification de 1866 laisse apparaître une vaste panoplie de nuisances non encore évoquées jusque-là. Les inconvénients reconnus sont précisément indiqués en fonction de la nature de l'industrie. Aux odeurs dont certaines sont reconnues insalubres, s'ajoutent les « vapeurs nuisibles des fabriques d'acide arsénique » et les « émanations nuisibles des établissements de dorure et d'argenture sur métaux », que l'on distingue de la fumée produite par les briqueteries, ou encore des « fumées métalliques » propres à la fabrication du « blanc de zinc par la combustion du métal³⁵ ». Même si cela paraît évident aujourd'hui, on reconnaît alors aux fabriques de pièces d'artifice le risque d'explosion et à la fabrication de gaz d'éclairage ou de bougies le risque d'incendie. L'altération des eaux est également reconnue, qu'elle provienne de l'activité des buanderies, de la fabrique de poudrette ou de tout autre engrais produit au moyen de matières animales. Le « danger animal » est alors nommé, qu'il s'applique aux ménageries ou aux tueries. Par ailleurs, d'autres nuisances interviennent, en particulier les poussières et les bruits, créés notamment par les établissements où s'effectuent le battage et le lavage des fils de laine et de soie. Lorsque cette opération

32 Ordonnance du 9 février 1825, *Bulletin des lois*, 21, ordonnance royale n° 540, année 1825.

33 C'est également ce que constate Geneviève Massard-Guilbaud lors de l'application de cette réglementation en Auvergne. Cf. « Les citadins auvergnats face aux nuisances industrielles... », *op. cit.*, pp. 14-15.

34 ADI, 120M 1 : Circulaires du ministre de l'Intérieur, le 25 mai 1825 et le 2 décembre 1826.

35 Nomenclature annexée au décret du 31 décembre 1866, *Bulletin des lois*, MCCCCLIX, n. 14,860, année 1866 ; ADI, PER 2437/224 : Circulaire du préfet de l'Isère, le 27 février 1867.

a lieu sur des cuirs à l'aide de marteaux, bruits et ébranlements sont, dans ce cas, des nuisances étroitement associées.

L'étude des nomenclatures de 1866 et 1886 permet de confirmer cette extension de la notion de nuisance, et ceci au détriment de la perception essentiellement olfactive telle qu'elle existait au début du siècle. Aux odeurs sont ainsi progressivement associés les fumées, les émanations et vapeurs diverses, les poussières, les bruits, l'altération des eaux et les risques d'incendie ou d'explosion. Le classement établi par Jacques Léonard des 435 occurrences du décret de 1866 laisse apparaître en tête les odeurs (38 %), les fumées (13 %), les émanations ou les vapeurs nuisibles (12 %) et les poussières (5,5 %) ³⁶. Même si la définition olfactive reste essentielle tout au long du siècle, les autres sens sont mobilisés plus largement lorsqu'il s'agit de détecter l'inconfort et le danger que peuvent présenter certains établissements industriels.

L'autre glissement sémantique à souligner réside dans le choix des mots utilisés pour désigner les industries concernées par les décrets : si le décret de 1810 concerne les « manufactures et ateliers », ceux de 1866 et 1886 évoquent les « établissements ». Le critère de fabrication ou de transformation d'un produit ne suffit donc plus à expliquer la nuisance produite : les dépôts de matières, en particulier les dépôts de chiffons ou de matières fécales, sont concernés au même titre que les papeteries ou les fabriques d'engrais.

Tout au long du siècle, des modifications relatives à la procédure et à la gestion des nuisances industrielles ont également lieu. La principale transformation réside dans l'adoption du décret de décentralisation administrative du 25 mars 1852 : celui-ci confie aux préfets le soin de statuer sur les demandes d'autorisation des industriels pour les établissements de première classe ³⁷. Le Conseil d'État reste alors un simple organe auprès duquel les opposants peuvent déposer un recours, procédé souvent long et aléatoire. Pour la ville de Grenoble et les communes de banlieue que l'on étudie, c'est donc le représentant local de l'État, le préfet de l'Isère, qui décide de l'autorisation de l'ensemble des établissements industriels classés.

L'arsenal réglementaire et répressif s'affine également : la loi du 28 avril 1832 établit une sanction pénale applicable aux industriels qui ne se seraient pas conformés à la loi et qui auraient installé leur établissement sans autorisation. Les industriels concernés sont ainsi passibles des peines édictées par l'article 471 et 474 du code pénal, c'est-à-dire d'un franc à cinq francs d'amende, voire d'une peine d'emprisonnement en cas de récidive. On peut noter toutefois que ces infractions relèvent du

36 Jacques Léonard, *Archives du corps, la santé au XIX^e siècle*, Rennes, Éd. Ouest France, 1986, p. 72.

37 ADI, 120M 1 : Circulaires du ministre de l'Intérieur, le 6 avril et le 15 décembre 1852.

tribunal de simple police³⁸. L'administration peut en outre utiliser la sanction administrative qui permet au préfet de prononcer la fermeture de l'établissement lorsque l'industriel ne s'est pas conformé à la loi³⁹.

*Le rôle tenu par les experts et les pouvoirs publics
dans l'interprétation de la réglementation*

Dès 1811, une circulaire du ministre de l'Intérieur entend préciser les modalités d'application de la législation de 1810. Dans le cas des établissements de première classe dont l'installation n'est possible, jusqu'en 1852, qu'en vertu d'un décret du Conseil d'État, les préfets sont tenus d'apposer des affiches durant un mois dans un rayon de 5 km de l'industrie projetée, afin que « ceux qui auraient des réclamations à présenter ne puissent se plaindre de n'avoir pas été avertis en temps utile⁴⁰ ». Pour les autres établissements, il est conseillé aux préfets de n'accorder une autorisation qu'après s'être assurés que les exploitations ne nuisent en rien « à la salubrité publique et aux propriétés d'autrui ». Mais l'esprit industrialiste du texte est affirmé avec force puisque le ministre estime qu'il serait « injuste de dégoûter les personnes voulant former des ateliers par des tracasseries injustes ». L'industrie procurant « des produits indispensables à la consommation journalière » sans laquelle le pays serait obligé de recourir à l'importation, celle-ci « mérite la protection de l'administration »⁴¹. Ces principes doivent donc diriger l'action de l'administration préfectorale dans un sens favorable à l'industrialisation, notamment pour occuper la classe ouvrière et contribuer à accroître les richesses du pays. Avec l'abolition de l'ancien régime manufacturier et la proclamation de la liberté du travail et de l'industrie, la Révolution a en effet posé « le vrai principe qui doit présider au gouvernement de l'industrie » : celui-ci doit prendre des initiatives positives visant à protéger et encourager l'industrie. L'État se doit de « supprimer les obstacles qui en gêneraient l'exercice », « créer les conditions de sa mise en mouvement », « la garantir et la soutenir dans son existence »⁴². Assurer la prospérité économique passe donc par la protection de l'activité et de la propriété industrielles.

38 ADI, 120M 1 : Circulaire du ministre du Commerce, le 8 août 1833 ; H. Poree et A. Livache, *Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes*, Imprimerie et librairie générale de jurisprudence, Paris, 1887, pp. 545-546.

39 P. Le Marois, *Droit Français des ateliers insalubres, dangereux et incommodes*, thèse de doctorat en droit, Larose et Forcel, Paris, 1883, p. 105.

40 ADI, 120M 1 : Circulaire du ministre de l'Intérieur, le 22 novembre 1811.

41 *Ibidem*.

42 François Ewald, *Histoire de l'État providence, les origines de la solidarité*, Paris, Éditions Grasset, rééd. 1996, p. 77.

Lorsqu'il s'agit d'un établissement de première classe, le Ministère réclame le plus promptement possible les dossiers, les préfets devant s'assurer que ceux-ci comportent toutes les pièces justificatives. Les demandes d'industriels ne doivent pas être retardées car les délais souvent « fâcheux » limitent non seulement les possibilités de ressources accordées aux populations ouvrières, mais causent également aux industriels « des pertes considérables⁴³ ». C'est en partie pour résoudre ces difficultés relatives aux délais que le décret du 25 mars 1852 accorde aux préfets la possibilité de statuer sur les demandes d'autorisation d'établissements de première classe, après avis du conseil d'hygiène et de salubrité du département, et consultation du conseil de préfecture en cas d'oppositions⁴⁴. Tous les avis utiles peuvent être mobilisés, notamment celui du Comité consultatif des arts et manufactures. Mais lorsqu'il s'agit d'installer des établissements nouveaux et d'en déterminer le classement, le préfet doit toujours s'en référer au ministère. Enfin, en cas de refus d'autorisation, le demandeur peut recourir au Conseil d'État. Tous ces éléments visent donc en priorité à assurer les intérêts industriels. On cherche même à les préserver des plaignants : en accordant aux principaux opposants un droit d'accès au dossier d'autorisation, le ministère « veut faire disparaître les motifs de plaintes, ou du moins en diminuer considérablement le nombre⁴⁵ ». En donnant ainsi au public les informations sur les conditions sous lesquelles l'autorisation a été accordée, les plaintes auraient alors le « caractère de précision » nécessaire pour que l'administration puisse tenir compte des différents intérêts concernés.

Les modifications successives de la nomenclature contribuent également à préserver la prospérité industrielle : le décret de 1866 s'inscrit nettement dans un contexte où « le mouvement des affaires et des moyens de communication rapides, ainsi que les besoins de la concurrence » exigent plus que jamais une réponse rapide de la part de l'administration⁴⁶. La présence d'un seul tableau récapitulatif doit permettre aux intéressés d'en prendre plus facilement connaissance. Il est par ailleurs reconnu que de nombreux ateliers « pourraient sans danger être descendus de classe ou même dispensés de l'autorisation » ; le Comité consultatif des arts et manufactures est chargé des révisions de classement. Assurant le lien entre industriels et gouvernement⁴⁷, cette institution consultative reconnaît alors que des perfectionnements techniques « ont eu pour résultat d'atténuer ou même d'annuler dans beaucoup de cas la nocuité

43 ADI, 120M 1 : Lettres du ministre du Commerce, au préfet de l'Isère, le 8 août 1833 et le 25 octobre 1851.

44 ADI, 120M 1 : Circulaires du ministre de l'Intérieur, le 6 avril et le 15 décembre 1852.

45 ADI, 120M 1 : Circulaire du ministre de l'Agriculture et du Commerce, le 11 mai 1863 ; ADI, PER 2437/22 : Circulaire du préfet de l'Isère, le 13 juin 1863.

46 ADI, 120M 1 : Circulaire du ministre de l'Agriculture et du commerce, le 18 janvier 1867.

47 François Ewald, *Histoire de l'État providence...*, op. cit., p. 81.

ayant déterminé les classements à l'origine⁴⁸ ». Mais cet organisme étudie également l'intégration de nouveaux établissements dans la nomenclature des établissements réputés insalubres, dangereux ou incommodes.

Si l'analyse des professions et de la formation des membres permet indiscutablement de comprendre la nature du discours, l'étude des affaires traitées par le Comité consultatif des arts et manufactures est également éclairante pour comprendre ce discours industrialiste. Composé de spécialistes et techniciens de l'industrie tels que des chimistes, des ingénieurs, des architectes et des industriels, le Comité étudie essentiellement les « brevets d'invention, de perfectionnement et d'importation⁴⁹ ». Viennent ensuite les affaires relatives à la classification des établissements insalubres et incommodes, les demandes d'encouragement ou de secours, et les dossiers traitant des douanes⁵⁰. Au milieu du siècle cependant, la tendance s'inverse puisque les affaires relatives aux établissements classés semblent constituer certaines années l'essentiel de son activité⁵¹.

Or tout au long du siècle, le Comité milite en faveur d'un assouplissement de la loi au bénéfice des industriels. De nombreuses industries semblent avoir changé leurs procédés depuis la classification dont elles ont été l'objet en vertu du décret de 1810 : le Comité de l'Intérieur et du Commerce auprès du Conseil d'État n'estime-t-il pas que lorsque « le progrès des arts a fait disparaître une grande partie des dangers et des inconvénients qui avaient motivé les précautions de l'autorité, il ne reste plus que l'inconvénient des entraves apportées à l'exercice de l'industrie⁵² » ? C'est avec cette même philosophie que le ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics s'attelle, dans les années 1860, à la modification de la nomenclature, sur les conseils avisés du Comité consultatif des arts et manufactures. Rappelant alors que la législation « a le double but de sauvegarder les intérêts légitimes des voisins et ceux de l'industrie elle-même, dont les entreprises, si avantageuses au pays échappent ainsi à ce qu'il y avait d'incertain et de compromettant pour elles dans la simple intervention

48 ADI, 120M 1 : Circulaire du ministre de l'Agriculture et du Commerce, le 18 janvier 1867.

49 AN, F⁸ 170 : Comité consultatif d'hygiène publique, composition du Comité consultatif des arts et manufactures en 1868. Cf. Vincent Viet, *Les Voltigeurs de la République : l'inspection du travail en France jusqu'en 1914*, Paris, CNRS Éditions, 1994, p. 66 et p. 368.

50 AN, F¹² 4792 : Relevés des affaires traitées par le Comité consultatif des arts et manufactures, 1830 et 1840. Au cours de l'année 1830, sur 586 affaires traitées, 434 concernent les brevets d'invention tandis que 38 autres traitent des établissements incommodes et insalubres.

51 AN, F¹² 4792 : Relevés des affaires traitées par le Comité consultatif des arts et manufactures en 1847.

Sur 175 dossiers traités par le comité en 1847, les affaires relatives aux établissements insalubres ou incommodes sont les plus nombreuses (70 dossiers).

52 AN, F¹² 7483 : Conseil d'État, Comité de l'Intérieur et du Commerce, séance du 26 décembre 1832.

de la police locale », le Bureau sanitaire de la Direction du commerce intérieur estime que le moment est venu de réviser les classements provisoires et définitifs. Au vu des progrès considérables accomplis dans l'industrie, on envisage alors de descendre un grand nombre d'établissements de classe, voire de les dispenser de toute autorisation⁵³. Pour les fabriques d'eau de Javel, l'augmentation de la production, présentée comme une conséquence des « besoins croissants de la consommation » et de « la réduction des prix de vente », contribue à ranger l'ensemble des fabriques dans la seconde classe⁵⁴. Le Comité consultatif des arts et manufactures envisage même de créer une quatrième classe où les établissements ne seraient soumis qu'à une déclaration préalable, indiquant des conditions de fonctionnement à observer⁵⁵.

À l'image de la plainte de plusieurs propriétaires grenoblois qui s'indignent de l'incommodité causée par le voisinage d'une scie mécanique en 1865, ce sont très souvent les réclamations d'habitants qui sont à l'origine d'un nouveau classement d'industrie. Le préfet transmet alors au Ministère la réclamation, cherchant à s'informer de la classe dans laquelle il peut ranger cet établissement. Le Comité consultatif des arts et manufactures étudie ensuite la question, estimant dans ce cas précis que « l'incommodité résultant du bruit produit par une scie mécanique n'appartient pas au nombre des inconvénients prévus par le décret du 15 octobre 1810⁵⁶ ». Le même comité proposera quelques années plus tard le classement en deuxième classe des scieries à vapeur, en raison du danger d'incendie⁵⁷. Pour d'autres régions, le Comité consultatif des arts et manufactures se trouve parfois dans une « pénible alternative » : devant les plaintes d'habitants et d'industriels du ruban de Saint-Étienne contre l'incommodité produite par le voisinage des fourneaux⁵⁸, le Comité ne veut pas « froisser les industries nombreuses dont la houille est le principal aliment ». Il reconnaît toutefois qu'il ne peut « refuser une protection légitime à la propriété bâtie ou

53 AN, F¹² 7483 : Rapport du Bureau sanitaire de la Direction du commerce intérieur, le 24 novembre 1863.

54 ADI, 120M 1 : Circulaire du ministre de l'Agriculture et du Commerce, le 18 septembre 1865.

55 AN, F¹² 7483 : Comité consultatif des arts et manufactures, rapport imprimé sur la révision des règlements, 1864 ; Extrait des procès-verbaux des séances ordinaires, décembre et janvier 1864, juin et juillet 1865.

56 ADI, 120M 1 : Lettre du ministre de l'Agriculture et du Commerce, le 29 juin 1865.

57 AN, F¹² 4946 : Comité consultatif des arts et manufactures, séance du 9 avril 1879.

58 Jean-Paul Burdy, *Le soleil noir, un quartier de Saint-Étienne, 1840-1940*, Lyon, PUL, 1989, 270 p. ; et Gérald Lachaud, « Les établissements insalubres de Saint-Étienne au XIX^e siècle », *Bulletin du Centre Pierre Léon d'Histoire Economique et Sociale*, 1^{er} trimestre 1994, pp. 3-12 ; Jean Merley, (dir.), *Histoire de Saint-Étienne*, Toulouse, Privat, 1990, pp. 155-159.

aux industries délicates⁵⁹ ». Le classement en fonction de la quantité de combustible consommé est alors considéré comme le seul moyen pour ne pas léser d'intérêts.

Il faut parfois attendre un accident, comme l'explosion et l'incendie d'un atelier de « trituration du liège » à Muy dans le Var en 1890, qui cause la mort de 5 ouvriers, pour que certains établissements soient classés dans les ateliers de première catégorie⁶⁰. Les évolutions techniques contribuent également au classement de nouvelles industries : le Comité consultatif des arts et manufactures milite alors en faveur du classement d'établissements, notamment ceux qui détruisent ou traitent les ordures ménagères par les procédés d'incinération, ou encore ceux dans lesquels s'opèrent les opérations de régénération du caoutchouc⁶¹.

L'interprétation libérale des textes effectuée par les experts et les pouvoirs publics renforce donc les principes édictés à l'origine par les promoteurs de la loi.

Les établissements insalubres, dangereux et incommodes à Grenoble : l'industrie entre tradition et modernité

L'application de cette réglementation engendre une masse documentaire importante qui représente pour l'historien une source capitale : couvrant toute la période étudiée, elle permet une analyse exhaustive des sensibilités. Seuls quelques historiens se sont attachés à la lecture de ces dossiers pour les villes de Lyon, Clermont-Ferrand, Saint-Étienne ou Argenteuil⁶². Une précédente étude, à partir des établissements liés au travail des peaux dans la ville de Grenoble, nous a permis de mettre en évidence un

59 AN, F¹² 7483 : Conseil d'État, délibération du Comité de l'Intérieur et du Commerce, le 26 décembre 1832.

60 AN, F¹² 7484 : Comité consultatif des arts et manufactures, rapport et avis, séance du 20 mai 1891.

61 AN, F¹² 7492 : Comité consultatif des arts et manufactures, rapports et avis, séances du 16 octobre 1901, du 7 janvier et 5 août 1903 ; AN, F¹² 7492 : Conseil d'État, extrait du registre des délibérations, séance du 12 novembre 1903.

62 Olivier Faure, « L'industrie et l'environnement à Lyon au XIX^e siècle », *op. cit.*, pp. 299-311 ; Gérald Lachaud, « Les établissements insalubres de Saint-Étienne au XIX^e siècle », *Bulletin du Centre Pierre Léon d'Histoire économique et sociale*, 1^{er} trimestre 1994, pp. 3-12 ; *Les établissements insalubres de Saint-Étienne au XIX^e siècle*, maîtrise d'histoire contemporaine, Lyon II, 1991, 93 p. ; Pierre-François Claustre, « Une ville saisie par l'industrie : nuisances industrielles et action municipale à Argenteuil, 1820-1940 », *Recherches Contemporaines*, n° 3, 1995-1996, pp. 91-120 ; Geneviève Massard-Guilbaud, « Les citadins auvergnats... », *op. cit.*, pp. 5-48 et « Einspruch! -Stadtbürger und Umweltverschmutzung im Frankreich des 19. Jahrhunderts », dans Christoph Bernhardt (Éd.), *Environmental Problems in European Cities in the 19th and 20th Century*, *op. cit.*, 270 p. Dans cette dernière étude, le terrain d'observation s'étend au Puy-de-Dôme, à l'agglomération lyonnaise et à la Loire-Inférieure, aujourd'hui Loire-Atlantique.

certain nombre de modèles qui, étendus à l'ensemble des secteurs, doivent permettre une analyse globale des sensibilités grenobloises sur l'ensemble du siècle⁶³.

Source précieuse et indispensable à l'historien étudiant les sensibilités aux nuisances produites par les établissements industriels, les dossiers permettent également de quantifier le phénomène d'industrialisation. Même si de nombreuses activités ne sont pas concernées par cette réglementation, on peut, à Grenoble comme à Paris⁶⁴, mettre en évidence les spécificités industrielles d'une région.

Une source précieuse pour l'historien

Comme la plupart des sources de cette nature dans d'autres départements, cette masse documentaire est conservée aux archives départementales de l'Isère dans la série M⁶⁵. Pour le XIX^e siècle, la série est classée par type d'établissement, couvre la période 1806-1918 et comporte 113 cartons d'archives. La tenue des enquêtes dans le cadre communal et la surveillance de ces établissements par les services de police expliquent que la ville de Grenoble ait conservé le double de la plupart des dossiers instruits. Classés par ordre alphabétique en fonction du nom de l'industriel réclamant l'autorisation, les dossiers de cette série 5 I des archives municipales de Grenoble, nous ont permis de compléter les dossiers précédents⁶⁶. Par ailleurs, les sources produites par les délibérations du conseil départemental d'hygiène et les délibérations du conseil général permettent également de compléter certains dossiers lorsque tous les avis n'y figurent pas.

En général, cette source se présente de façon sensiblement identique, autorisant un traitement quantitatif. À chaque dossier correspond une entreprise. Il est composé d'une demande d'autorisation d'installation de l'industriel, qui indique plus ou moins précisément la nature et l'adresse de l'industrie projetée. Il précise s'il s'agit d'une première installation, d'un maintien ou d'un transfert. Chaque dossier comporte également des rapports d'experts dont les auteurs varient selon les périodes et la

- 63 Estelle Baret-Bourgoin, « Sensibilités publiques et privées aux nuisances industrielles : l'exemple du travail des peaux à Grenoble au XIX^e siècle », *Cahiers d'histoire*, 1^{er} trimestre 1999, n° 1, tome IIIV, pp. 127-150.
- 64 Maurice Daumas et Jacques Payen (dir.), *Évolution de la géographie industrielle de Paris et de sa proche banlieue au XIX^e siècle, 1836-1914*, Paris, CDHT/CNAM, Copedith, 1976, vol. 1 et 2, 617 p. ; André Guillerme, Gérard Jigaudon, Anne-Cécile Lefort, *Genèse d'un paysage industriel : la proche banlieue parisienne. Les effets du décret de 1810*, rapport du CDHT (CNAM) pour le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, mai 2002, pp. 68-71.
- 65 ADI, 120M 1 à 113 : Dossiers relatifs aux établissements insalubres, dangereux et incommodes, Isère, 1806-1918.
- 66 AMG, 5I 17 à 36 (suite) : Dossiers relatifs aux demandes d'installation des établissements insalubres, dangereux et incommodes, Grenoble, 1810-1966.