

Lubrizol-Rouen 2019 : catastrophe environnementale et crise de l'aménagement du territoire

Loïc Vadelorge

On désigne souvent l'État aménageur des Trente Glorieuses comme le responsable majeur de la situation environnementale dramatique dans laquelle nous vivons. Historien et Rouennais, Loïc Vadelorge nous rappelle que son démantèlement s'accompagne de celui des quelques éléments de protection, certes insuffisants, dont il s'était doté.

On a sans doute touché, avec l'incendie de l'usine Lubrizol de Rouen, les limites de la décentralisation à la française. L'incendie qui s'est déclenché dans la nuit du 25 au 26 septembre marquera sans aucun doute l'histoire urbaine et environnementale de la France du début du XXI^e siècle. Il est comparable, à bien des égards, à l'explosion de l'usine AZF de Toulouse le 21 septembre 2001, même s'il n'a pas fait de victimes directes. En dépit d'une communication rapide et rassurante des services de l'État, l'expression de « catastrophe » (industrielle, économique, écologique) s'est imposée d'emblée, dans les médias comme dans l'opinion publique. Les points presse réguliers de la préfecture de Seine-Maritime, pas plus que le déplacement successif de plusieurs ministres¹, n'ont réussi à enrayer l'inquiétude des habitants. Les manifestations organisées à Rouen le lundi 30 septembre devant le siège de la Métropole et plus encore les milliers de personnes réunies le 1^{er} octobre dans le centre-ville ont souligné combien les populations étaient passées de l'inquiétude à la défiance et à la colère². Les banderoles déployées n'ont pas hésité à comparer l'incendie Lubrizol aux catastrophes de « Toulouse, Tchernobyl, Bhopal³ ».

La mise en cause de la parole de l'État

Le passage d'un nuage de combustion – annoncé comme long de 22 kilomètres sur 6 kilomètres de large, mais qui finalement a touché la région Nord-Pas-de-Calais et la Belgique – comme la nature des retombées de produits toxiques sur 112 puis 200 communes, ont suscité quantité d'interrogations et de commentaires. La démultiplication de l'information a indifférencié rapidement la communication des experts institutionnels (Service départemental d'incendie et de secours, Samu, Agence régionale de santé, Direction départementale des territoires et de la mer, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), des élus locaux (municipalités, conseil départemental, Métropole) et des réseaux sociaux. L'anxiété légitime des

¹ Les ministres de l'Intérieur (26 septembre), de la Transition écologique et de la Santé (27 septembre) et de l'Agriculture (30 septembre) ont été dépêchés sur place, malgré le contexte du décès de Jacques Chirac, qui occupait les unes des médias nationaux. Le Premier ministre lui-même s'est déplacé à Rouen, le 30 septembre, jour des obsèques nationales de l'ancien président. À l'heure où nous écrivons ce texte (3 octobre), le président de la République n'est pas encore venu sur place.

² Les informations réunies ici sont tirées des sites de *Paris-Normandie*, France Bleu Normandie, *Le Monde*, consultés régulièrement par l'auteur entre le 26 septembre et le 2 octobre.

³ Rappelons que ces catastrophes industrielles ont occasionné, directement, 31 morts et 2 500 blessés (Toulouse, 2001), 200 morts (Tchernobyl, 1986) et 3 828 morts et des centaines de milliers de blessés (Bhopal, 1984), sans même parler des victimes postérieures aux incidents.

populations devant les conséquences sanitaires de la pollution s'est dirigée contre une entreprise qui avait déjà défrayé la chronique en 2013 (fuite de mercaptan), mais aussi et plus encore contre la préfecture. Non seulement les informations données par le préfet, dès le 26 septembre au matin, sur les risques encourus n'ont pas été jugées suffisantes, mais plus encore les Rouennais n'y ont pas cru. Les suies et l'odeur persistante et intenable, mais aussi la fermeture des établissements scolaires pendant deux jours ont invalidé tout l'argumentaire public contra-catastrophique.

Cette mise en cause de la parole de l'État est doublement problématique. D'une part, elle contribue à interroger la compétence des préfets sur la prévention et la gestion des établissements industriels dangereux, compétence que la loi a établie depuis le décret du 15 octobre 1810. D'autre part, elle sous-entend que l'État ment, pour couvrir les intérêts des industriels dont il a soutenu le développement urbain. Les élus rouennais ont été curieusement épargnés par la colère de la population, alors même qu'ils contribuent depuis la décentralisation à l'aménagement de l'agglomération et à sa transformation récente à proximité de l'usine.

Ce qui se joue derrière l'urgence environnementale de l'affaire Lubrizol, c'est le rejet d'une époque, les Trente Glorieuses, qui a renforcé les concentrations industrielles et par voie de conséquence les risques qu'elles font courir aux populations urbaines et périurbaines (Bonneuil, Pessis, Topçu 2013). Nous aurions cependant intérêt à ne pas précipiter le verdict du procès des Trente Glorieuses et de la manière dont elles ont gouverné le développement industriel. L'incendie s'est produit au moment où nous basculons d'un mode de production de la ville à un autre, précisément dans cet espace urbain. Il invite à réfléchir à l'arrière-plan de l'aménagement des villes qui conditionne la gestion actuelle et future du risque industriel.

Peut-on en finir avec les Trente Pollueuses ?

Les sites industriels classés « Seveso seuil haut⁴ », qui s'étalent en bordure de Seine entre Rouen et Petit-Couronne, constituent aujourd'hui l'héritage du développement d'une zone chimique et pétrochimique initiée dans l'entre-deux-guerres (Croguennec 1999), mais dont l'emprise, l'organisation et la densité se sont considérablement renforcées au cours des Trente Glorieuses. Cette période n'est certes pas à l'origine du développement industriel de Rouen, qui remonte à l'époque moderne (Marec 2019), ni même à l'origine des pollutions atmosphériques, que les hygiénistes normands dénoncent tout au long du XIX^e siècle. Elle a cependant fait évoluer le rapport entre la ville et l'industrie, sous l'autorité d'un État qui s'est alors donné des moyens puissants d'aménagement du territoire.

À Rouen même, mais aussi au Havre, les bombardements de 1944 ont permis de réaliser le rêve de tout aménageur, la table rase d'un passé qui avait imbriqué la ville et les activités industrialoportuaires. La période de la Reconstruction a dissocié, à Rouen, le fleuve et la ville et repoussé en aval du centre historique les entrepôts, les silos et les usines. Cette dissociation a aussi impacté la Reconstruction et le développement des banlieues ouvrières de la rive gauche. Tout au long du méandre, de Oissel à l'est à Petit-Couronne à l'ouest, les zones d'habitations et les zones industrielles ont été éloignées, de part et d'autre de « boulevards » de séparation. Le dessin de cette nouvelle agglomération, initié par les projets de Reconstruction dès le temps de guerre, a été appliqué sous l'égide du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, tout au long des années 1950. Le site rouennais de la Graphite Oil Products Company, fondée à Cleveland en 1928 et rebaptisée Lubrizol pendant la guerre, date de 1954⁵.

⁴ Plus qu'AZF, Tchernobyl ou Bhopal, l'incendie Lubrizol ressemble à la catastrophe dite de Seveso, qui a touché la Lombardie en juillet 1976. La dangerosité du nuage toxique de dioxine qui s'est alors échappé d'une usine chimique a été occultée plusieurs jours par les industriels. À la suite de cette catastrophe sanitaire et agricole, la CEE a adopté des directives imposant de lister les établissements dangereux. Le texte initial de 1982 a été complété et refondé à plusieurs reprises. La directive Seveso 3 (adoptée en 2012) est appliquée en France depuis juin 2015. Les quelque 600 établissements classés « seuils haut » en France (sur environ 1 200 au total) représentent un risque majeur.

⁵ Andrew Trotman, « Who are Lubrizol », *The Telegraph*, 14 mars 2011.

Certes, les grands ensembles de Petit-Quevilly, Grand-Quevilly et Grand-Couronne construits ultérieurement ne sont pas très distants de la zone des établissements classés Seveso, mais ils n'ont pas été édifiés en contiguïté avec les industries polluantes. L'aménagement fonctionnaliste des Trente Glorieuses, en séparant dans l'agglomération urbaine, les logements et les industries, visait aussi à éloigner les habitants de la pollution et du danger.

L'intérêt de cette séparation était bien entendu très relatif. Les Rouennais n'ont jamais été épargnés par les effluves de la pétrochimie. Nul ici n'ignore, qu'il habite la rive gauche industrielle (Pessiot 1990) ou la rive droite semi-résidentielle (Feiertag et Vadelorge 2019) que les mauvaises odeurs récurrentes émanent de « la » Shell, de « la Grande Paroisse » ou de Lubrizol, quand bien même les raisons sociales des entreprises concernées ont pu changer au cours des dernières décennies (Boréal, Rubis, etc.). Nul non plus ne méconnaît la présence du danger que le retentissement mensuel de la sirène du Réseau national d'alerte rappelle chaque premier mercredi du mois.

L'incendie du 26 septembre est venu confirmer que personne n'était à l'abri et que les périmètres de sécurité constituaient de bien vaines protections. Le nuage des quelque 5 000 tonnes de produits qui ont brûlé a franchi la barrière « naturelle » de la Seine et a déversé ses suies bien au-delà des limites de l'agglomération urbaine. Il n'empêche, l'aménagement de toute la rive gauche de Rouen, la première normalement touchée si l'on considère que les vents dominants viennent du nord-ouest, a reposé sur la séparation de la ville et de l'industrie. Si l'intervention unanimement saluée des pompiers le 26 septembre 2019 a permis d'éviter la propagation de l'incendie aux usines voisines, l'évacuation rapide des riverains a été facilitée par le zoning industriel mis en place par l'État au cours des Trente Glorieuses.

En rendant responsable l'époque des Trente Glorieuses des problèmes écologiques de notre temps, on oublie donc un peu trop vite qu'à cette époque avaient aussi été pensés les problèmes de risques et de pollutions que le développement industriel générait. À vrai dire, tous les gouvernements ou presque, depuis la loi du 19 décembre 1917 créant l'inspection des industries classées, s'étaient penchés sur la question. Mais la V^e République est allée plus loin que les régimes précédents, en entérinant le principe « pollueur-payeur » (loi sur les agences de l'eau du 16 décembre 1964) et en créant un arsenal juridique de plus en plus contraignant, tant en termes de contrôle et d'autorisation, qu'en termes d'aménagement urbain. À la différence des périodes plus anciennes, où les préfets n'avaient ni l'intention, ni les moyens de contraindre l'implantation dans les villes des industries « dangereuses, incommodes, et insalubres » (Massard-Guilbaud 1999, Fressoz 2009, Le Roux 2015), les Trente Glorieuses n'ont cessé de les cantonner dans des zones dédiées. La loi d'orientation foncière a entériné cette culture fonctionnelle de l'aménagement urbain en 1967 (Ripoll et Vadelorge 2019), que le puissant ministère de l'Équipement va déployer dans les années 1970 et 1980 sur l'ensemble du territoire.

Rouen, pas plus que Lyon ou Toulouse, n'a pu faire l'économie de cette hausse du niveau d'accréditation industriel. La catastrophe de Feyzin (1966), mais aussi les protestations des populations et le développement de l'écologie politique ont aiguillonné cette législation environnementale (Frioux 2018). La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages est ainsi une conséquence directe de la catastrophe AZF de 2001. S'il est probable que l'incendie de l'usine Lubrizol engendre des modifications réglementaires et législatives, la place du ministère de la Transition écologique dans l'aménagement contemporain du territoire est néanmoins posée.

Crise de l'État ou crise de la décentralisation ?

La politique de zoning industriel, qui facilite la gestion des incidents et la sécurité relative des sociétés urbaines, a été objectivement remise en cause ces dernières décennies, à partir du moment où l'État a décidé de partager l'aménagement urbain avec les collectivités locales. Il ne s'agit pas ici

d'expliquer l'incendie de Lubrizol en mettant en cause la décentralisation. Les élus locaux ont fait preuve dans cette affaire de mobilisation, de sang-froid envers les populations, tout en faisant pression sur les services de la préfecture, seuls dépositaires des moyens d'intervention et d'analyse. Il s'agit cependant de s'interroger sur l'impact des transformations urbaines en cours, portées par les élus locaux dans l'environnement immédiat de l'usine, et de leur capacité à prendre la mesure d'un risque que la loi ne leur permet pas aujourd'hui de contrôler ni de gérer.

Les logiques de reconquête des berges de la Seine, initiées dans les années 1980, remettent en cause la séparation de la ville et de l'industrie. Après la reconversion des Docks de la rive droite, sous la houlette de l'architecte Jean-Michel Wilmotte en 2009, la réalisation sur cette même rive de la ZAC Luciline, par l'urbaniste Christian Devillers (2009-2020) contribue à l'effacement de l'ancienne zone portuaire. De la même manière, et par un effet miroir problématique, la Métropole de Rouen réinvestit les friches industrielles de la rive gauche, en dépit de leur contiguïté avec les établissements classés Seveso⁶. La construction, à l'emplacement d'une friche industrielle de 90 hectares, d'une vaste zone d'habitation est engagée début 2019. Cet éco-quartier Flaubert devrait accueillir à terme 10 000 à 15 000 nouveaux habitants, au contact direct de l'usine Lubrizol, si tant est qu'elle reste sur le site. Cette nouvelle cohabitation de la ville et de l'industrie peut sembler logique, voire fatale à l'échelle du temps long (Bernhardt et Massard-Guilbaud 2002). Elle n'en représente pas moins une négation des principes de précaution qui ont guidé le zoning des Trente Glorieuses. La possibilité, récemment donnée aux préfets, de déroger à la réglementation environnementale⁷ en matière d'extension des établissements Seveso, renforce le sentiment d'absence de maîtrise de l'aménagement urbain à cet endroit. Contrairement à ce qui se passait pendant les Trente Glorieuses, le ministère de la Transition écologique n'a plus les moyens de participer à cette maîtrise et d'y apporter ses compétences. L'un des effets collatéraux de l'incendie Lubrizol est donc de poser la question de la gouvernance à venir d'un espace urbain complexe et dangereux, hérité pour partie d'un passé industriel qui n'est pas dépassé. Cette problématique ne date pourtant pas d'hier.

À la fin des années 1960, la critique de l'urbanisme de plan a conduit architectes et urbanistes à repenser la manière de faire la ville. Le projet a remplacé le plan, les opérations « au coup par coup » se sont substituées aux zones d'aménagement périphériques. Les enjeux de limitation des déplacements périurbains ont naturellement été rapprochés par les élus locaux du potentiel offert par les gigantesques friches laissées par la désindustrialisation. Rouen, par son histoire industrielle ancienne et récente, est emblématique de ce rapprochement que l'État, mais aussi les responsables politiques locaux, de droite comme de gauche, ont soutenu, en mettant en avant « la reconquête du fleuve » et de ses berges. Ici comme ailleurs, « *waterfront* » et « éco-quartiers » servent à requalifier le foncier, au gré des opportunités de cessions de friches (Le Blanc *et al.* 2014). Les habitants plébiscitent ce nouveau cadre de vie, oubliant un peu vite que la Seine n'est pas simplement un lieu de promenade. Tout a été fait pour faciliter cet oubli, à commencer, depuis 1989, par les rassemblements spectaculaires de grands voiliers sur les berges de cette zone industrialo-portuaire, en face même de l'usine Lubrizol (Vadelorge 2003). Les mâts des voiliers et le spectacle majestueux de leur passage sous le pont Flaubert contribuent à l'invisibilisation de la présence des industries sur la rive gauche. L'espace urbain contemporain est ainsi faussement unifié par un fleuve scénarisé. Il demeure en réalité segmenté, sans qu'on considère l'interaction problématique des zones ou, pour le dire autrement, leur contribution au métabolisme de la ville (Guillerme *et al.* 2004 ; Barles 2002).

⁶ Voir le PLU de Rouen, actualisé en 2018 (www.rouen.fr/plu) et la présentation de l'éco-quartier Flaubert par la Métropole de Rouen (www.metropole-rouen-normandie.fr/ecoquartier-flaubert-presentation-de-l-ecoquartier-1).

⁷ « Lubrizol, symptôme de la dérégulation de l'environnement. Entretien avec Gabriel Ullmann », *Reporterre*, 2 octobre 2019.

Les prétendues « décennies d'inconscience écologiques⁸ » pensaient l'aménagement urbain à l'échelle métropolitaine (même si les métropoles administratives n'existaient pas), voire régionale (Bassin parisien, Basse Seine). Faut-il regretter le temps des super préfets, comme Paul Delouvrier en région parisienne (Vadelorge 2014) ou son homologue Pierre Chaussade en Haute-Normandie (Saunier 2003), qui ont su imposer dans les années 1960 la création d'agences d'urbanisme et des décisions fortes en matière de localisation des zones d'habitation, d'activité ou de réalisations d'infrastructures ? La question n'a pas de sens, tant la décentralisation des années 1980 a changé en profondeur notre rapport à la planification et les relations entre élus et préfets. Les maires, et plus encore les conseils métropolitains, gèrent aujourd'hui les grandes agglomérations urbaines et dessinent leur destin à travers les plans d'urbanisme intercommunaux. L'État, qui pratiquait depuis longtemps les arrangements avec les notables, s'est accommodé de l'élaboration conjointe des plans de ville, d'autant plus facilement sans doute qu'il se désengageait de ses propres responsabilités, notamment en matière d'aménagement et d'environnement des villes et du territoire.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, dans l'attente de la visite du Premier ministre le 30 septembre 2019, France Bleu Normandie Rouen a convié les maires de l'agglomération de Rouen à répondre en direct aux auditeurs. Ces derniers, des villes et des campagnes alentour, ont pu ainsi déverser leurs angoisses et leur colère grandissante. Cette improbable catharsis collective a révélé l'impuissance des maires à rassurer leurs concitoyens devant un événement qui, par son ampleur géographique, les dépassait objectivement. La publication par la préfecture de la Seine-Maritime, sans dispositif didactique, des premiers résultats des prélèvements (26 septembre) et plus encore de la liste brute des 479 produits dissipés dans l'incendie (1^{er} octobre), loin d'éclairer les populations, a contribué à nourrir leur désarroi.

Si les services publics ont su gérer l'urgence de l'incendie, avec une efficacité remarquable, la gestion politique de l'impact de la tache noire sur la carte haut-normande apparaît à chaud comme un échec qui interroge le citoyen comme le chercheur. On ne peut toutefois considérer que cet échec n'est qu'un problème de communication. La distorsion entre les informations données et les attentes de la population renvoie aussi à la crise plus large du gouvernement des territoires, au moment précis où ils subissent de profondes transformations. On aurait tort de considérer que l'inquiétude retombera une fois les effluves disparus. L'interrogation porte en effet non seulement sur les conséquences de l'incendie, mais aussi sur la manière dont les autorités pourront garantir qu'il ne se reproduira pas.

Les périmètres communaux, voire métropolitains, ne forment pas la bonne échelle pour gérer un tel événement, qui touche ce qu'on appelait au début du XX^e siècle une « région urbaine » tout entière (Levainville 1913). La question de la responsabilité de l'entreprise, qu'il appartiendra à la justice de déterminer, la possible éviction du préfet qui risque trop facilement ici de servir de fusible, ne suffiront pas à résoudre la question essentielle de l'autorité – ou du discrédit si l'on préfère – de l'État. Au-delà de la gestion des mesures d'accompagnement de la période de crise (arrêtés de fermeture des services publics, confinement des populations, organisation et publication de la mesure de la pollution, etc.), qui ont bien été prises, le cas Lubrizol plaide pour une refondation de l'État aménageur à l'âge de la transition écologique.

Bibliographie

Barles, S. 2002. « Le métabolisme urbain et la question écologique », *Annales de la recherche urbaine*, n° 92, p. 143-150. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.annalesdelarechercheurbaine.fr/le-metabolisme-urbain-et-la-question-ecologique-a642.html.

⁸ Valentine Watrin, « Climat : nos grands-parents avaient un budget carbone 8 fois supérieur au nôtre », *Le Parisien*, 4 mai 2019.

- Bernhardt, C. et Massard-Guilbaud, G. (dir.). 2002. *Le Démon moderne. La pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Clermont-Ferrand : PUBP.
- Bonneuil, C., Pessis, C. et Topçu, S. (dir.), 2013. *Une autre histoire des Trente Glorieuses. Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris : La Découverte.
- Croguennec, M. 1999. *L'Aménagement du port de Rouen de 1800 à 1940 : contraintes, techniques et stratégies*, thèse d'histoire, Université de Rouen.
- Feiertag, O. et Vadelorge, L. 2019. *Mont-Saint-Aignan 1819-2019. Comment devient-on une ville ?*, Rouen : Éditions des Falaises.
- Fresso, J.-B. 2009. « Circonvenir les circumfusa. La chimie, l'hygiénisme et la libéralisation des "choses environnantes" : France, 1750-1850 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 56, p. 39-76. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2009-4-page-39.htm.
- Frioux, S. 2018. « Pas d'essence dans nos salades ! La "raffinerie baladeuse" de la région lyonnaise (1970-1973) », *Le Mouvement social*, n° 262, p. 37-54. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-le-mouvement-social-2018-1-page-37.htm.
- Guillerme, A., Lefort, A.-C. et Jigaudon, G. 2004. *Dangereux, insalubres et incommodes. Paysages industriels en banlieue parisienne. XIX^e-XX^e siècles*, Paris : Champs Vallon.
- Le Blanc, A., Gervais-Lambony, P., Piermay, J.-L., Giroud, M., Pierdet, C. et Rufat, S. 2014. *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Nanterre : PUPO.
- Le Roux, T. 2015. « La "médiatisation" de l'insalubrité industrielle : un espace public de débats progressivement étouffé, 1770-1810 », *Le Temps des médias*, n° 25, p. 34-51. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-le-temps-des-medias-2015-2-page-34.htm?try_download=1.
- Levainville, J. 1913. *Rouen : étude d'une agglomération urbaine*, Paris : Armand Colin.
- Marec, Y. (dir.). 2019. *Histoire de Rouen, tome I. De l'Antiquité à 1815*, Rouen : PURH.
- Massard-Guilbaud, G. 1999. « La régulation des nuisances industrielles urbaines (1800-1940) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 64, p. 53-65. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.persee.fr/doc/xxs_0294-1759_1999_num_64_1_3891.
- Mollat, M. (dir.). 1979. *Histoire de Rouen*, Toulouse : Privat.
- Pessiot, G. 1990. *Histoire de l'agglomération rouennaise, rive gauche*, Rouen : Éditions du P'tit Normand.
- Ripoll, S. et Vadelorge, L. 2019. « La loi d'orientation foncière (1967). Un héritage en débat », *Pour mémoire*, n° 26 (hors-série).
- Saunier, P. 2003. « De la maternité à l'orphelinat. L'aménagement de la Basse vallée de la Seine », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 79, p. 53-67. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2003-3-page-53.htm.
- Vadelorge, L. 2003. *Un siècle d'Armada*, Rouen : Agglomération de Rouen, coll. « Histoire d'agglos ».
- Vadelorge, L. 2014. *Retour sur les villes nouvelles. Une histoire urbaine du XX^e siècle*, Grâne : Créaphis.

Loïc Vadelorge est professeur d'histoire contemporaine à l'université de Paris-Est Marne-la-Vallée, membre du laboratoire Analyse comparée des pouvoirs (EA 3350) et responsable scientifique du Labex Futurs urbains de Paris-Est. Il habite dans l'agglomération de Rouen.

Pour citer cet article :

Loïc Vadelorge, « Lubrizol-Rouen 2019 : catastrophe environnementale et crise de l'aménagement du territoire », *Métropolitiques*, 10 octobre 2019. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Lubrizol-Rouen-2019-catastrophe-environnementale-et-crise-de-l-amenagement-du.html>.