

# Puissance publique et santé environnementale en France : ruptures et mutations dans la longue durée

Par Pascal GRISET

Professeur d'histoire contemporaine à Sorbonne Université

La question de la santé environnementale s'inscrit dans la longue durée. Trois périodes peuvent être distinguées pour comprendre comment cette question, se situant à la convergence de multiples domaines, devient un enjeu sociétal de tout premier plan : tout d'abord, le temps de l'industrialisation et de la « Révolution pastorienne », qui voit un développement symétrique de la connaissance et une perception plus forte des pollutions et des dangers liés à l'utilisation de certains produits ; et, ensuite, la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, où l'affirmation des technosciences permet d'envisager la santé humaine de manière différente. Avec les vaccins et les antibiotiques, la médecine semble entrer dans un âge d'or. Les questions d'environnement, qui sont par ailleurs prises en compte de manière de plus en plus forte, ne sont que rarement connectées explicitement à des questions de santé publique. Enfin, à partir des années 1980, ce « tournant environnemental » concerne de manière croissante la santé. Ce qui n'était pas détecté ou était négligé est désormais étudié et quantifié. La médecine intègre de manière croissante les risques environnementaux dans l'ensemble des espaces de vie, y compris le lieu de travail.

**P**hénomène semblant surgir des tumultes de l'actualité au tournant des XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles, la question de la santé environnementale s'inscrit en réalité dans la longue durée. Les inquiétudes quant à la qualité de l'air, de l'eau, des aliments se sont en effet exprimées dès l'Antiquité. Elles sont vives au Moyen Âge ; et le siècle des Lumières voit les préoccupations sanitaires s'exprimer avec une force fondée de manière croissante sur le savoir.

Trois périodes peuvent être identifiées pour distinguer, depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, les grandes évolutions de la santé environnementale dans un écheveau, constamment redéfini, des relations entre santé des populations et le milieu de vie.

Il s'agit tout d'abord du temps de l'industrialisation, dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, et de la « Révolution pastorienne » qui marque le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle. Cette période voit, en lien avec l'urbanisation, les nuisances augmenter en nombre et en termes de visibilité. Symétriquement, le développement de la médecine et celui de la chimie permettent d'aborder, de manière plus rationnelle, les questions de santé associées à l'environnement et à l'alimentation.

L'affirmation des technosciences, à partir du milieu du XX<sup>e</sup> siècle, permet d'envisager la santé humaine de manière différente. Une meilleure utilisation des rayons X, le développement de la vaccination, la découverte des antibiotiques et les évolutions de la chirurgie et des technologies qui lui sont liées, permettent une augmentation considérable de l'espérance de vie.

À partir des années 1980, le « tournant environnemental », bien qu'antérieur, concerne désormais de manière croissante la santé. Les crises sanitaires des années 1990 imposent, parfois dans l'urgence, d'adopter de nouvelles approches.

## Le temps de l'industrialisation et de la « Révolution pastorienne »

Déjà au XVIII<sup>e</sup> siècle, et plus encore à partir des années 1800 et jusqu'en 1945, l'apparition de nouvelles structures de production et la mise en place d'un système scientifique accompagnent la prise en compte croissante de la question environnementale. L'accès à la connaissance multiplie les possibles mais également les inquiétudes. La Révo-

lution pastorienne apparaît à cet égard comme un pivot tant du point de vue global des sciences du vivant que de celui des interactions entre les humains, et entre eux et les mondes animal et végétal. Le mouvement hygiéniste, lié à la « pastorisation » de la société, concrétise, quant à lui, un nouveau rapport à l'environnement et une réelle prise en compte des « expositions », tout particulièrement au travers de la question des logements insalubres.

La « première révolution industrielle », amorcée autour du charbon et de la vapeur dans le dernier tiers du XVIII<sup>e</sup> siècle, et la « deuxième révolution industrielle », reposant sur le moteur à combustion interne, l'électricité, etc., bouleversent, en lien avec la libéralisation des échanges, les modes de vie, les rapports sociaux et les formes du travail. Avec le télégraphe électrique, quantification et transmission de l'information deviennent des éléments-clés d'une première gestion des risques sanitaires. L'information devient accessible, grâce à la presse, à une population qui dans sa grande majorité sait désormais lire. Catastrophes, pollutions, maladies... un sens du sensationnel est le pendant d'une information plus largement diffusée. De nouvelles formes de mobilisation sociale en découlent. Parfois très fortes, elles restent cependant directement connectées à des enjeux locaux, sans qu'une approche nationale des problèmes de santé liés à l'environnement ne soit en mesure de s'affirmer. La puissance publique n'en prend pas moins progressivement conscience des risques. Entre la crainte d'être affectée par des réactions politiques et sa volonté soutenue, par-delà les changements idéologiques, de moderniser le pays, elle fait évoluer la législation. À l'échelle nationale, mais également et souvent en premier lieu, à l'échelle municipale, de nouvelles structures faisant appel à l'expertise prennent en compte les questions relatives à l'eau, à l'alimentation et, plus globalement, à la santé publique. Le système de sécurité alimentaire et sanitaire s'est ainsi construit par étapes successives, tout au long de cette période. Il croise le développement des Grands corps techniques de l'État. La prise en compte plus spécifique de la question des émissions polluantes est marquée par le décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode. Cette approche nationale, qui se substitue à certaines formes de règlements locaux des conflits, peut cependant être interprétée comme plus favorable aux industriels qu'aux riverains. Les avancées constatées au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, notamment en ce qui concerne la répression des fraudes, restent limitées, et de nombreux problèmes semblent être ignorés. Si la législation évolue significativement en ce qui concerne le travail, l'approche spécifique des maladies professionnelles, en lien avec les expositions, reste encore très parcellaire, voire, dans trop de cas, inexistante. Les luttes menées par les ouvriers affectés par la peinture au plomb, ou bien encore la question de la silicose en sont des exemples bien connus.

## La seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle

À partir de 1945, des transformations radicales sont à l'œuvre et modifient la relation entre la santé et l'environnement des hommes. L'émergence de

l'informatique, science nouvelle issue des mathématiques après la Seconde Guerre mondiale, constitue une rupture majeure, tout comme l'est la découverte de l'ADN en 1954.

Dans l'industrie, le fordisme se généralise. Dans l'agriculture, les intrants issus de la chimie de synthèse et une mécanisation croissante s'imposent. Ainsi, l'agriculture française, considérablement transformée, est en mesure de couvrir les besoins du pays et même d'exporter.

La recherche scientifique prend une place importante dans cette évolution. Elle s'appuie désormais sur des institutions de recherche stables. En France, l'État l'organise et la dote de moyens. Après la création du CNRS en 1939, d'autres organisations de recherche, dédiées à des secteurs plus spécifiques, sont créées. Nombre d'entre elles concernent la santé, l'alimentation et l'agriculture, comme l'INRA, le CEMAGREF, l'Institut national d'hygiène ou le CNEVA.

Les modes de vie changent également à grand pas : transports rapides et à bas coûts, nouveaux modes de conservation performants et diversifiés avec la congélation, développement du *marketing* et diversification des manières de cuisiner... Au cœur de la civilisation matérielle, l'assiette semble résumer ces transformations qui s'inscrivent dans le cadre de la « société de consommation ».

Ce modèle associant forte productivité et croissance de la consommation est contesté à partir des années 1960. Cette remise en cause peut être à la fois politique et philosophique, tout comme elle intègre des questionnements liés à la défense du consommateur (prix, sécurité, qualité). Elle s'articule aussi de manière croissante avec des préoccupations environnementales. Sans redéfinir fondamentalement l'accès à l'information et, plus globalement, au savoir, les médias de masse, et tout particulièrement la télévision, apportent aux foyers une ouverture sur le risque environnemental lors d'événements tragiques, à l'exemple des marées noires. Les questions liées à la « pollution » apparaissent donc progressivement dans l'espace public par la médiatisation de problèmes qui deviennent permanents en ce qui concerne l'air et l'eau. Le « Grand smog » de Londres, qui, en décembre 1952, provoque, selon les évaluations, entre 4 000 et 12 000 décès, est le tournant communément admis dans la relation entretenue qui lie les sociétés européennes à la pollution atmosphérique. Il provoque une prise de conscience non seulement au Royaume-Uni, mais également dans toute l'Europe. La santé environnementale devient une catégorie à part entière. Les premières grandes lois abordant globalement la question de la pollution atmosphérique sont votées dans les années qui suivent : le Clean Air Act en 1956 en Grande-Bretagne, la loi de lutte contre la pollution atmosphérique et les odeurs en France en 1961 ou la loi adoptée par le lander allemand de Rhénanie du Nord-Westphalie en avril 1962. Une science spécifiquement dédiée à ces questions se construit alors. Dans le prolongement des travaux de George Tansley, qui définit, en 1935, le concept d'écosystème, c'est toute l'écologie scientifique qui prend forme. George Hutchinson et Eugene Odum publient *Ecology* en 1963. Ces concepts sont popularisés par la for-

mule de Buckminster Fuller, le « vaisseau spatial Terre » (1968), et théorisés par James Lovelock, avec son « hypothèse Gaïa » (1979). La même année est publié le rapport Charney sur le réchauffement climatique.

L'articulation entre expositions et santé au travail, revendiquée par de nombreux combats depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, s'amorce plus concrètement dans les années 1960. La loi du 11 octobre 1946 relative à l'organisation des services médicaux du travail connaît une application plus concrète. Une nouvelle impulsion est donnée avec la loi du 8 juin 1966 (et son décret d'application du 13 juin 1969). La création du ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement, décidée par Georges Pompidou, est effective le 8 janvier 1971. Elle s'inscrit dans le prolongement, en conférant plus d'ampleur et de légitimité au domaine, de la mise en place, en février 1970, de la direction générale de la Protection de la nature au sein du ministère de l'Agriculture. Issu du ministère de l'Agriculture, le ministère de l'Environnement n'a, à l'époque, que très peu de liens avec le ministère de la Santé. Pourtant, au sein de ce dernier ministère, l'environnement commence à se faire une place avec la circulaire du 7 juillet 1970 définissant un seuil de pollution des eaux. La loi sur l'environnement de 1976 fait évoluer cette perspective. Elle marque en effet un renversement dans les procédures administratives, puisque c'est désormais aux industriels qu'il revient de prouver que leurs activités ne sont pas destructrices de l'environnement.

## Le « tournant environnemental » des années 1980

À partir de la seconde moitié des années 1980, plusieurs éléments modifient encore plus profondément les relations entre santé et environnement : décryptage du génome, données sanitaires collectées et traitées en masse, *open science* et sciences participatives.... Les espaces et les acteurs de la science se transforment et s'appuient de manière croissante sur des approches interdisciplinaires. En matière d'économie politique, les principes néolibéraux s'imposent. L'avènement du World Wide Web, dans les années 1990, change tout à la fois l'accès à l'information et les modalités de l'expression individuelle et collective. L'émergence de réseaux d'acteurs, jusqu'alors peu nombreux et/ou isolés, structurent ce qu'il est convenu d'appeler la société civile, avec une remise en cause croissante de la démocratie représentative. La montée des inquiétudes liées à l'environnement – la santé environnementale – est explicitement prise en compte par les médias en tant que sujet politique à part entière à partir des années 2000. Le concept d'exposome, défini par Christopher P. Wild en 2005, a ainsi pour objectif d'encourager les travaux sur les déterminants « environnementaux » des pathologies chroniques chez l'homme (cancer, diabète, maladies cardiovasculaires...), par opposition aux déterminants génétiques (génome). Il s'applique à l'ensemble des expositions d'un être humain, de son état de fœtus jusqu'à la fin de sa vie. Selon un rapport de l'OMS de 2006, « près d'un quart des maladies (24 %) dans le monde sont causées par des expositions environnementales que l'on peut éviter ». Les facteurs mentionnés sont très divers.

Le paludisme ainsi que les diarrhées infantiles sont assez classiquement mentionnés, mais les substances toxiques auxquelles nous sommes exposés à notre domicile et sur notre lieu de travail apparaissent également comme des causes avérées de mortalité.

Les grandes crises sanitaires du tournant des XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles doivent être comprises dans ce contexte nouveau. La catastrophe nucléaire de Tchernobyl (1986) ou le scandale de l'amiante qui éclate en France dans les années 1990 sont autant de chocs qui fragilisent la confiance du grand public à l'égard des institutions. Les organisations en charge des domaines concernés, et plus globalement l'État, semblent en effet avoir caché la vérité. Le rôle des experts, considérés comme étant « proches du pouvoir », est plus globalement contesté. C'est pourtant le travail et la mobilisation de scientifiques qui ont permis à une question comme celle de l'amiante d'être enfin concrètement prise en compte après des décennies de déni. Des organisations nouvelles fonctionnant sur des principes adoptant comme donnée cardinale la « transparence » semblent dès lors nécessaires, puisque la légitimité même de l'État est désormais questionnée tout autant par les partisans d'une démocratie « dialogique » que par les tenants du néolibéralisme. La mise en place en France, à partir des années 1990, d'un système d'agences, accélérée par la crise de l'ESB (dite de la vache folle), est une tentative d'adaptation à cette nouvelle donne. Le dispositif repose sur des outils nouveaux de gestion de l'information et de communication garants de la transparence des procédures et sur des principes de fonctionnement qui entendent intégrer, le plus largement possible, les parties prenantes à une réflexion et à une préparation de la décision fondée sur la science. Sont ainsi créées l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), en 1999, et l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement (Afsse), en 2001, à laquelle sont rattachées, en 2005, les questions liées au travail (Afsset). Elles fusionnent en 2010 pour créer l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. De manière encore plus globale, la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 insère le « principe de précaution » dans le préambule de la Constitution de la V<sup>e</sup> République.

L'État articule également son action avec celle de l'Union européenne (UE) qui s'est investie sur ces questions. Si la santé ne fait pas partie des attributions de l'UE, la création de l'Agence européenne de l'environnement en 1994 lui a quand même permis d'agir. La création en 2002 de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (l'EFSA – European Food Safety Authority) marque une nouvelle évolution, confirmée par l'adoption en 2006 de la réglementation REACH (Registration, Evaluation, Authorization and restriction of CHemicals), qui, à travers les questions d'exposition aux produits chimiques, impacte directement les questions de santé. Les inquiétudes portent sur « l'effet cocktail », au sein duquel la question des perturbateurs endocriniens suscite la mise en place de nouvelles réglementations. L'Anses a contribué à ces travaux, particulièrement à ceux portant sur le problème des critères d'identification des perturbateurs endocriniens. Dans le domaine

de l'agriculture, la problématique de l'utilisation des bio-cides montre tout à la fois la complexité de ces questions et l'implication d'acteurs (ou « porteurs d'enjeux ») diversifiés, et parfois en conflit.

Aujourd'hui, l'approche « One Health » introduite dès les années 2000 ambitionne de croiser, à l'échelle mondiale, la santé humaine, dans toutes ses interactions, non seulement avec la santé animale portée par l'OIE (Organisation de la santé animale : anciennement, l'Office international des épizooties fondé en 1924), mais également avec la santé végétale et les écosystèmes. On le comprendra, la notion de santé environnementale, en lien avec celle d'environnement, constitue désormais, à l'issue d'une longue émergence, un champ majeur de la santé publique.

## Bibliographie

BERRIDGE V. & MARTIN GORSKY M. (ed) (2012), *Environment, Health and History*, Palgrave Macmillan.

FRIOUX S. (2013), *Les batailles de l'hygiène. Villes et environnement de Pasteur aux Trente Glorieuses*, Paris, PUF, XXIII + 388 p.

GRISSET P., WILLIOTJ.-P. & BOUVIER Y. (2020), *Face aux risques – Une histoire de la sûreté alimentaire à la santé environnementale*, Paris, Le Cherche-Midi.

LE ROUX T. (2011), *Le laboratoire des pollutions industrielles*, Paris, Albin Michel, collection « L'Évolution de l'Humanité ».

RAINHORN J. (2019), *Blanc de plomb. Histoire d'un poison légal*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. « Académique ».

ROSENTAL P.-A. (editor) (2017), *Silicosis: A World History*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

SALOMON-BAYET C. (sous la direction de) (1986), *Pasteur et la Révolution pastorienne*, préface de LWOFF A., Paris, Payot, 436 p.