



HAL
open science

“ De la santé publique à l’environnement : politiques de lutte contre la pollution atmosphérique sous Georges Pompidou (1961-1974) ”,

Stéphane Frioux

► To cite this version:

Stéphane Frioux. “ De la santé publique à l’environnement : politiques de lutte contre la pollution atmosphérique sous Georges Pompidou (1961-1974) ”, . Christine Manigand; Pascal Griset. La santé publique sous Georges Pompidou, Peter Lang, p. 77-92., 2024, Collection Georges Pompidou - Etudes, n°13, 978-3-0343-4933-8. halshs-04733688

HAL Id: halshs-04733688

<https://shs.hal.science/halshs-04733688v1>

Submitted on 12 Oct 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

De la santé publique à l'environnement : politiques de lutte contre la pollution atmosphérique sous Pompidou (1961-1974)

Stéphane Frioux

Stéphane Frioux est maître de conférences en histoire contemporaine à l'université Lumière Lyon 2, membre junior de l'IUF(2018-2023) et membre du Laboratoire de recherche historique Rhône-Alpes (UMR CNRS 5190 LARHRA). Il a récemment dirigé *Une France en transition ? Horizon, risques environnementaux et horizon écologique dans le second XX^e siècle* (Champ Vallon, 2021) et, avec Renaud Bécot, *Écrire l'histoire environnementale au 21^e siècle* (Presses universitaires de Rennes, 2022).

« Peu de questions ont fait depuis quelques années l'objet d'autant de travaux scientifiques ou techniques, de réunions, de mesures législatives et réglementaires que la pollution atmosphérique. Tous les pays prennent enfin conscience des modifications profondes que le développement de la société industrielle entraîne pour l'un des éléments essentiels de l'environnement humain : l'air. Haut niveau de développement et haut niveau de pollution sont, pour le Pr André Roussel, les deux aspects complémentaires du monde moderne », pouvait-on lire dans la revue de la Caisse nationale des allocations familiales, *Informations sociales* en 1970¹. Certes, la formulation pourrait paraître purement rhétorique, pour souligner l'importance d'un dossier thématique que l'on n'attendrait pas forcément dans une publication liée au système français de sécurité sociale. Cependant, la fréquentation des archives, en particulier celles laissées par l'activité ministérielle des premières années de la Cinquième République, montre que les documents produits au sujet du problème de la pollution de l'air sont de plus en plus nombreux. C'est d'ailleurs vers le tournant des années 1950 et 1960 que la définition des causes du phénomène se stabilise, dans un triptyque qui associe le chauffage domestique, les émissions industrielles et les gaz d'échappement automobile, en reléguant dans une sphère spécifique les émanations « radio-actives » et la question des germes, dernier sursaut d'un hygiénisme de la Troisième République affaibli par le progrès thérapeutique et technique de la médecine². Les années Pompidou sont ainsi celles d'une véritable structuration des réseaux d'acteurs qui prennent en charge le problème, au sein d'associations d'experts et par le truchement de stations de mesure des polluants installées dans et autour des principales agglomérations du pays.

¹ *Informations sociales*, n°8, « nuisances et pollutions », 1970, p. 27.

² Analyse des procès-verbaux des réunions de la Commission interministérielle d'étude des pollutions atmosphériques (Archives nationales [désormais AN], 19760161/19-20).

Sous la présidence Pompidou, un basculement politique important s'opère : la pollution de l'air passe d'un statut d'enjeu sanitaire, traité certes en grande partie avec le souci de ménager les activités incarnant la modernisation de la société (raffineries, construction automobile, etc.), à celui d'exemple des nouveaux problèmes d'environnement. C'est ainsi que le président de la République déclare, lors d'un discours à l'Alliance française de Chicago, le 26 février 1970, qu'il « faut créer et répandre une sorte de « morale de l'environnement » imposant à l'État, aux collectivités, aux individus, le respect de quelques règles élémentaires faute desquelles le monde deviendrait irrespirable »³. Et, quelques mois plus tard, à l'occasion du Conseil des ministres du 10 juin 1970 où sont présentées les « cent mesures pour l'environnement » : « Il faut que nos villes restent ou redeviennent habitables, que les citoyens aient à leur disposition ces biens élémentaires qui s'appellent l'eau, l'air pur, un peu d'espace et de silence, [...] en un mot que la civilisation moderne et industrielle s'insère dans la nature sans la défigurer et sans la détruire⁴ ». Comme dans d'autres pays industrialisés⁵, la crainte d'un futur de métropoles asphyxiées est volontiers mise en avant par la presse, et les responsables politiques tentent d'agir tout en contrôlant la communication sur les problèmes environnementaux. La politique française de lutte contre la pollution atmosphérique s'inscrit bien dans cette philosophie, qui reconnaît les dégâts des progrès économiques et industriels, et cherche à les maîtriser en sensibilisant les pollueurs⁶. Ce chapitre vise à synthétiser les grands traits de cette politique de prise en charge du problème de la pollution atmosphérique, impulsée au départ par des considérations sanitaires, et qui va devenir rapidement un compromis avec les industriels. L'innovation politique que représente la création d'une administration spécifiquement dédiée à la thématique environnementale signe aussi le rejet au second plan de la santé publique dans les affaires et projets visant à gérer les pollutions de l'air.

1. « Air pur dans le ciel de Paris » : les objectifs des premières années de la Cinquième République

1.1 L'âge des fumées

³ 2000, n°17 (juillet-août 1970), « Un premier programme pour l'environnement », p. 5.

⁴ 2000, n°17 (juillet-août 1970), « Un premier programme pour l'environnement », p. 6.

⁵ Pour une étude sur les États-Unis et l'Allemagne, Frank Uekoetter, *The Age of Smoke. Environmental Policy in Germany and the United States, 1880-1970*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2009.

⁶ Pour le point de vue des industriels, voir Daniel Boulet, *Entreprises et environnement en France de 1960 à 1990. Les chemins d'une prise de conscience*, Genève-Paris, Droz, 2006.

Avant d'examiner le legs des années Pompidou, il est nécessaire de dresser un état des lieux et de résumer l'histoire préalable du problème de la pollution atmosphérique. De la toute fin du XIX^e au milieu du XX^e siècle, il prend en France la forme des fumées « noires, épaisses et prolongées », réglementées pour la première fois par une ordonnance préfectorale du 22 juin 1898 à Paris, puis par différents arrêtés municipaux inspirés du même texte pris dans des villes comme Lille et Lyon. La question des nuisances industrielles est plus ancienne, mais réglée dans le cadre des autorisations octroyées aux établissements « dangereux, incommodes et insalubres », catégorie d'usines et d'ateliers qui peuvent être dangereux pour les risques d'incendie, d'explosion, ou incommodes pour les odeurs⁷. Ce n'est qu'à partir de 1898 qu'on veut agir sur tout type d'atelier, en reconnaissant implicitement que brouillards et fumées sont issus d'une pollution urbaine dont les coupables ne sont pas seulement les grandes usines métallurgiques ou chimiques. Les « stations électriques » qui se sont développées dans la capitale à partir des années 1880 sont également désignées responsables⁸. Un mouvement international existe alors dans les grands pays industriels pour la réduction de la fumée, en changeant de combustible (le coke au lieu du charbon gras, par exemple), ou en adoptant un dispositif sur les chaudières, appelé « fumivore ». La mesure de la noirceur de la fumée qui sort des cheminées industrielles se fait à l'aide de la vue et d'une série de cartons avec des nuances de gris, appelée échelle de Ringelmann⁹.

Cette politique qui vise à ne pas trop sanctionner l'industrie mais à la sensibiliser par des discussions entre ingénieurs est étendue au niveau national par la loi Morizet de 1932 sur les « fumées industrielles ». Cependant, celle-ci cible en premier lieu les établissements publics et commerciaux qui n'ont qu'un an pour se mettre en règle avec la législation, tandis que les établissements industriels privés se voient accordé un délai de trois ans¹⁰. Ainsi, lorsque Pompidou naît à Montboudif, loin des grandes cités industrielles de l'Hexagone, un premier âge de la lutte est déjà en place, avec une politique locale qui vise à la persuasion des directeurs d'usine.

1.2 L'âge du smog et du dioxyde de soufre

⁷ Voir Geneviève Massard-Guilbaud, *Histoire de la pollution industrielle. France, 1789-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010.

⁸ « Fumivorité, projet de réglementation : rapport de M. Michel-Lévy au préfet de la Seine », *Revue municipale*, 16 avril 1898, p. 396.

⁹ Pour une étude du mouvement états-unien de lutte contre la fumée, David Stradling, *Smokestacks and progressives. Environmentalists, Engineers, and Air Quality in America, 1881-1951*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

¹⁰ Une synthèse sur le sujet des fumées à l'époque est publiée par l'ingénieur René Humery : *La lutte contre les fumées, poussières et gaz toxiques*, Paris, Dunod, 1933.

Le tournant à l'échelle internationale est le *Great Smog* de Londres en décembre 1952, épisode d'inversion de température qui empêche la dissipation des gaz qui s'accumulent dans la basse atmosphère, comme le dioxyde de soufre. Par son ampleur (on dénombre au moins 4000 morts liés à ces 4 jours de brouillard soufré), l'événement impose une recherche de moyens législatifs en Grande-Bretagne, et un débat de spécialistes sur la reproductibilité de l'expérience désastreuse dans d'autres contextes¹¹.

Ce smog suscite des initiatives à Paris : une Commission interministérielle est instaurée auprès du ministère de la Santé en 1954 et rassemble des experts venus de différentes disciplines, de l'hygiène publique à la météorologie, pour faire l'état des connaissances et préconiser des actions éventuellement. Peu après, les mesures du taux de SO₂ dans l'atmosphère débutent sous l'égide du Laboratoire d'hygiène de la ville de Paris : en 1955, deux stations de mesure « soufre-fumées » fonctionnent, à la Tour Saint-Jacques et à Antony. Le nombre d'appareils augmente rapidement, à tel point qu'on pouvait parler dès 1958 de « réseau »¹². Cette même année, des spécialistes en poste dans différentes institutions (LHVP, Institut national d'hygiène, EDF-GDF, etc.) se rassemblent pour fonder l'APPA et sa revue trimestrielle l'année suivante. En juillet 1960, un décret charge le ministère de la Santé publique de coordonner l'action. Le ministre Bernard Chenot qui, pour l'anecdote, entrera au Conseil constitutionnel en remplacement de Georges Pompidou devenu premier ministre, ménage le milieu industriel en recevant les plus hauts dirigeants de l'industrie énergétique française, en septembre 1960, pour patronner la création d'un Comité d'action technique contre la pollution atmosphérique, visant à montrer la conscience du problème par le milieu industriel et à se prémunir d'une législation trop sévère¹³. La même année, en juillet, une communication conjointe du préfet de la Seine Jean Benedetti et du préfet de Police Maurice Papon, au conseil municipal de Paris, lance la politique de chasse aux fumées issues des chaudières d'immeubles d'habitation¹⁴.

L'arrêté interpréfectoral pris le 26 octobre 1960 engage les services dans un contrôle des chaufferies particulières. Son application est mise en œuvre « dans deux Zones d'expériences [...] dites "Zones sans fumées ni poussières" » et qui sont situées, l'une dans le

¹¹ Peter Thorsheim, *Inventing Pollution. Coal, Smoke and Culture in Britain since 1800*, Athens, Ohio university press, 2006.

¹² AN, 19760161/19.

¹³ Sur l'état des lieux des structures existantes avant la création du CATPA, voir AD Haute-Savoie, Fonds Louis Armand, 85J158.

¹⁴ Archives de Paris, 4X2159, *Communication de M. le Préfet de la Seine et de M. le Préfet de police au conseil municipal de la Seine et au conseil général de la Seine sur la pollution atmosphérique en région parisienne*, Paris, imprimerie municipale, 1960.

XVI^e arrondissement (Passy) caractérisé par les immeubles de standing et leur chauffage collectif au fuel, l'autre dans le XI^e plus industriel et où l'on se chauffe encore au charbon¹⁵. Autrement dit, c'est la responsabilité des foyers domestiques et non plus seulement des chaudières des grands établissements, qui est désormais pointée du doigt par les experts. Il faut sensibiliser l'opinion publique en général, et des secteurs intéressés par un basculement de système énergétique, comme Gaz de France qui soutient l'APPA, s'impliquent dans la mise en musique de la lutte contre la pollution atmosphère. Différents acteurs privés prennent également part à la confection d'une notice distribuée à la population, avec le mot d'ordre « Participez à la lutte contre la pollution de l'atmosphère en vous chauffant bien et à bon marché ; vous préserverez votre santé et celle des autres »¹⁶.

Ce faisant, les services parisiens anticipent la principale mesure issue de la loi-cadre du 2 août 1961 sur la pollution atmosphérique et les odeurs. S'inspirant des *smokeless zones* britanniques, le législateur prévoit la création de zones dans lesquelles il n'est plus autorisé d'utiliser des combustibles trop riches en impuretés susceptible de souiller l'atmosphère (les « fumées » sont définies comme des particules de suie). Dans le même temps, la diminution des teneurs en soufre du fuel domestique s'opère progressivement : le Ministre de l'Industrie prend un arrêté qui oblige la profession pétrolière à réduire, à compter du 1^{er} mai 1960, la teneur en soufre du gas-oil moteur (teneur maximum 0,8% au lieu de 1%), du fuel léger (teneur maximum 2,5% au lieu de 2,7%), du fuel domestique (teneur maximum 1% au lieu de 1,6%)¹⁷.

1.3 La marée automobile et le monoxyde de carbone

On connaît le poids économique, social et culturel de l'automobile dans les années Pompidou¹⁸. Celle-ci prend sa part de la pollution de l'air, à travers des hydrocarbures imbrûlés comme le 3,4 benzopyrène qui est détecté pour la première fois en Californie – Los Angeles fait figure d'agglomération pionnière en matière de prise en charge de la pollution de l'air liée au trafic routier¹⁹. En ce qui concerne la France et sa capitale, c'est le monoxyde de

¹⁵ Bibliothèque historique de la Ville de Paris, pochette de documents cotée Br1558, *Préfecture de la Seine, opération « Zones sans fumées »*.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ AD Haute-Savoie, Fonds Louis Armand, 85J158.

¹⁸ Mathieu Flonneau, « Georges Pompidou, président conducteur et la première crise urbaine de l'automobile », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n°61, 1999, p. 30-43.

¹⁹ Frank Uekoetter, *The Age of Smoke, op. cit.*

carbone (CO) qui suscite l'inquiétude des pouvoirs publics et la mise au point de dispositifs de mesure dans l'atmosphère, en raison des risques d'intoxication carbonée.

Dès 1956, des examens de sang de certaines catégories de la population (conducteurs de véhicules, gardiens de la paix) révèlent la présence de CO et même, dans 15% des cas de conducteurs cobayes volontaires, un dépassement du seuil de toxicité fixé à 1% de CO dans le sang²⁰. Dans l'image que les médias colportent de la capitale, Paris est très encombrée et soumise à la congestion automobile²¹. Les pouvoirs publics répondent donc au problème en permettant au Laboratoire municipal de la Préfecture de Police de conduire pendant dix ans, de 1960 à 1969, des études sur la teneur de l'air en monoxyde de carbone. Des prélèvements à l'aide de sacs en plastique ont lieu dans 317 points de la capitale²². En 1968, de premiers résultats sont obtenus sur le dioxyde d'azote à partir de prélèvements effectués rue de Dantzig (XV^e arrondissement), devant le Laboratoire central. Le rapport 1969 consacre une section à l'examen des mesures obtenues, et des chapitres à d'autres opérations de mesure du monoxyde de carbone : dans le tunnel d'entrée de l'autoroute « de l'Ouest » (A13), ainsi que dans des garages couverts²³. Ainsi, les autorités publiques sont bien conscientes que la civilisation de l'automobile individuelle ne signifie pas seulement les inconvénients des bouchons, mais qu'elle a son revers sanitaire, la pollution de l'air.

À la fin de l'année 1961, une fois la loi votée, et au moment où Pompidou devient premier ministre le 14 avril 1962, le Laboratoire d'hygiène de la ville de Paris effectue des mesures à l'aide de trois types d'instruments :

1° Quatorze stations d'observation munies d'appareils préleveurs fonctionnant de manière continue et fournissant des échantillons relevés journalièrement en divers points du Département.

2° Deux postes d'enregistrements permanents installés, l'un au laboratoire même – 1 bis rue des Hospitalières St-Gervais, Paris 4^e, l'autre à la Tour St-Jacques. Ce dernier poste comporte des appareils placés à la première et à la dernière plate-forme afin d'étudier les variations de la pollution en altitude.

²⁰ AN, 19760161/20, brochure *Sur quelques enseignements tirés de déterminations de l'oxycarbonémie d'habitants d'une grande ville*, par MM. Henri Moureu, Paul Chovin, Louis Truffert et Jacques Lebbe, *Extrait des Comptes rendus des séances de l'Académie des sciences*, séance du 28 juillet 1958, 4 p.

²¹ reportage « L'air de Paris », *Les Actualités françaises*, 20 janvier 1960. Consultable sur <http://www.ina.fr/video/AFE85008580/paris-s-intoxique-13-000-tonnes-par-an-de-poussieres-sur-la-capitale-video.html>. AN, 19760145/146. Coupure de presse, « Un danger méconnu : l'air de Paris », *L'heure de Paris*, 19 juin 1958.

²² Notons que le professeur Moureu évoque 326 points lors d'une communication au conseil municipal du 5 juillet 1960 (BMO Paris, 11 juillet 1960, p. 418).

²³ Archives de Paris, 4X2101, Laboratoire Central, *Études de pollution atmosphérique à Paris et dans les départements périphériques en 1969*, Préfecture de Police, avril 1970.

3° Douze jauges d'Owen – pluviomètres – réparties dans le département de la Seine. Leur contenu, relevé tous les mois, permet d'étudier le taux des fumées retombées et, en outre, la radioactivité des eaux de pluie²⁴.

L'air de la France des débuts de la Cinquième République est donc mis sous surveillance : le dispositif imaginé à Paris s'étendant ailleurs, dans des zones soumises à l'industrie (Le Chambon-Feugerolles, les alentours du complexe gazier de Lacq, l'agglomération rouennaise) ainsi que dans les villes universitaires où se créent des sections régionales de l'APPA²⁵ : Lyon, Grenoble, Marseille, etc. Cependant, la mesure des polluants ne signifie pas que les enjeux de santé publique soient prioritaires, même si des laboratoires dédiés sont créés par l'INSERM au Vésinet, sous la direction du Professeur Roussel, et à Toulouse (en raison de la proximité du site de Lacq)²⁶. Le professeur Truhaut, toxicologue mondialement renommé, écrit des articles sur le risque de cancer dû à l'exposition chronique à la pollution de l'air²⁷, sans que les choses ne changent vraiment. Le problème ayant suscité l'intérêt des industriels, un jeu d'acteur complexe traverse toute la période, jusqu'en 1974. L'arrivée d'un ministère de « l'environnement » signifiera également à court terme la mise en retrait de l'administration chargée de la santé²⁸.

2. La protection de la santé publique : un aspect non prioritaire ?

La littérature d'alerte environnementale se développe à la fin des années 1960²⁹ et les années de croissance ne sont pas exemptes de scandales sanitaires. Cependant, les acteurs qui se sont mobilisés autour du problème sont globalement d'accord pour ne pas effrayer la population. Comme le disait Louis Armand à la fin de l'année 1960, on doit

²⁴ Préfecture de la Seine. Direction de l'Habitation et du Contrôle. *Une source importante de pollution atmosphérique : les foyers domestiques. Mesures actuellement en vigueur et mesures envisagées. Les zones sans fumées*, janvier 1961, p. 5.

²⁵ Il est possible de suivre ce déploiement régional en consultant les numéros de la revue publiée par l'APPA à partir de 1959. On compte plus d'une vingtaine de comités régionaux dotés de réseaux de mesure en 1971.

²⁶ Le professeur Bourbon mène en effet des études à Lagor, près du site gazier de la Société nationale des pétroles d'Aquitaine. Sa nécrologie est consultable sur : <https://www.academie-sciences-lettres-toulouse.fr/wp-content/uploads/2017/01/2013-16-Oustrin.pdf> (consulté le 28 mars 2023).

²⁷ Il est également au cœur d'une réunion consacrée à la question par le comité EUROTOX à Royaumont en 1960. *Rapport de la 5e conférence d'experts du « Comité européen de recherches pour la protection des populations contre les risques d'intoxication à long terme » (EUROTOX) publié sous l'égide et avec l'aide de la Direction générale des relations culturelles du Ministère français des affaires étrangères et de l'Institut national d'hygiène*, Royaumont, 20-23 avril 1960.

²⁸ Le fait est relaté par Robert Pujade dans *Le Ministère de l'impossible*, Paris, Calmann Lévy, 1975.

²⁹ Anna Trespeuch-Berthelot, « La réception des ouvrages d'alerte environnementale dans les médias français (1948-1973) », *Le Temps des médias*, 2015/2, n° 25, p. 104-119. Stéphane Frioux, « Écrire sur la société de pollution : les essais d'alerte environnementale en France au début des années 1970 », *Histoire@Politique*, n° 43, janvier-avril 2021.

tenir compte essentiellement de la psychologie collective, qui est certainement la chose la plus délicate à manier [...] c'est avec cette limite de la sensibilité de l'opinion publique que nous avons à compter. Autrement dit, le problème de la pollution atmosphérique, c'est réellement le problème de finesse par excellence. D'un côté, il y a la finesse des particules, des traces de produits et des produits qui se combinent en traces, et puis, à l'autre extrémité, il y a cette hypersensibilité de l'opinion publique qui est devenue, disons-le, allergique à toute pollution quelle qu'elle soit³⁰.

C'est donc une tentative de contrôle de la communication sur le problème qu'opèrent non seulement les services gouvernementaux, mais également l'Association pour la prévention de la pollution atmosphérique. Elle conçoit une exposition itinérante qui visite des dizaines de villes à partir de 1964, et est l'occasion de sensibiliser les écoliers et la population, dans une mise en lumière de l'action des scientifiques qui mesurent la pollution, et de la responsabilité collective à l'égard du phénomène.

2.2 Une temporisation par les services de l'Industrie

En ce printemps 1962 où Georges Pompidou devient premier ministre, les hauts fonctionnaires de la santé s'impatientent car les décrets prévus pour l'application de la loi-cadre ne sont toujours pas parus. Des discussions ont lieu avec les services de l'Industrie, qui ne sont pas très faciles³¹. Les décrets sont signés le 17 septembre 1963, plus de deux ans après la promulgation de la loi, et ne prévoient qu'un versant de la lutte contre la pollution atmosphérique : le problème des chaufferies défectueuses et mal réglées³². Il s'agit en quelque sorte de suivre la voie ouverte par les Britanniques, initiateurs des « Smokeless zones » systématisées par le Clean Air Act de 1956 et de pérenniser l'initiative des préfets de Paris.

Le problème de la pollution atmosphérique, initialement posé avec des enjeux de santé publique au cours des années 1950, est vu comme un problème dont la solution principale dans l'immédiat repose donc sur le comportement des usagers et sur les chaufferies collectives : d'ailleurs, les mesures de SO₂ pointent les forts taux dans les beaux quartiers,

³⁰ Discours de M. Louis Armand, Président des Houillères de Lorraine, Président du Comité d'Action Technique contre la Pollution Atmosphérique, *Compte rendu du Premier Congrès National pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique, Paris, 24-26 novembre 1960*, N° spécial de la "Revue trimestrielle de l'Association pour la prévention de la pollution atmosphérique", Vol.3 n°1 bis, Janvier mars 1961, p. 8.

³¹ Voir mon étude sur la loi et son application immédiate : Stéphane Frioux, « Genèse et application de la loi de 1961 sur la pollution atmosphérique », *Histoire@Politique*, n° 43, janvier-avril 2021 [en ligne : www.histoire-politique.fr].

³² Les décrets sont complétés par des arrêtés ministériels le 11 août 1964.

comme Passy à Paris et les Brotteaux à Lyon³³. Jusqu'à la fin des années 1970, cette mesure reste la principale pour lutter contre la pollution de l'air. Le monde de l'industrie a pu protéger son pré carré grâce à ses structures : le Comité d'action technique contre la pollution atmosphérique (CATPA) et sa structure fille – qui va devenir un organisme reconnu par le ministre – le CITEPA, le Comité national d'action pour l'assainissement de l'atmosphère (CAPA) et l'UTAC.

Le Comité d'action technique contre la pollution atmosphérique est porté sur les fonds baptismaux à l'occasion d'une réunion tenue au ministère de la santé le 21 septembre 1960. Ses pères fondateurs appartiennent au secteur de l'énergie et des combustibles (le procès-verbal de la réunion recense 38 personnes dont vingt-six appartiennent à la sphère économique et notamment à la production ou l'utilisation des sources d'énergie)³⁴. Sa figure tutélaire est Louis Armand, ancien président de la SNCF et alors président du Conseil d'(administration des Houillères de Lorraine. Le CATPA se dote dès l'année 1961 d'une structure satellite chargée de recueillir des données sur la pollution de l'air, le Centre interprofessionnel technique d'études de la Pollution Atmosphérique. Ce CITEPA, toujours existant et désormais « opérateur d'État »³⁵, va faire office de vitrine experte. Son directeur, Jean-Paul Détrie, va devenir un grand communicant sur le sujet de la lutte contre la pollution atmosphérique dans les années 1960-1970, et signer certains des principaux traités sur le sujet³⁶.

Du côté de l'industrie des transports, un comité pour l'assainissement de l'atmosphère est créé par Georges Gallienne, qui fonda sous la IV^e République la Prévention Routière et qui accueille par exemple Georges Pompidou jeudi 13 octobre 1966, pour prononcer le discours inaugural de la Journée nationale d'études de la Prévention routière pendant que le général de Gaulle visite le salon de l'Automobile³⁷. L'Union technique de l'automobile et du cycle participe à des essais de dispositifs censés réduire la production d'oxyde de carbone même si des divergences d'appréciation sur les essais sont à relever dans les comptes rendus de la

³³ AN, 19760161/20, procès-verbal de la séance de la commission d'étude de la pollution atmosphérique, 3 février 1959. AM Lyon, 1053WP003, Lettre du médecin-directeur du Bureau d'hygiène de la ville de Lyon au maire de Lyon (2e division, 2e bureau), 17 mars 1966.

³⁴ AN, 1976161/20, Compte rendu [dactylographié] de la réunion constitutive du Comité d'action technique contre la pollution atmosphérique [du 21 septembre 1960].

³⁵ <https://www.citepa.org/fr/presentation/> (page consultée le 27 septembre 2020).

³⁶ Jean-Paul Détrie, *La pollution atmosphérique*, Paris, Dunod, 1969, préface de Louis Armand.

³⁷ <https://www.georges-pompidou.fr/georges-pompidou/portail-archives/journee-nationale-detudes-prevention-routiere-13-octobre-1966>

commission du ministère des Transports, notamment sur un procédé mis au point par un professeur du Conservatoire national des arts et métiers, Max Serruys³⁸.

Ainsi, le problème de la pollution atmosphérique est largement investi par les intérêts économiques, dans une France des années de croissance (Pompidou se félicite en 1966 que l'on dépasse le million de véhicules produits pour le premier semestre de l'année), où l'on doit s'orienter progressivement vers l'électronucléaire pour satisfaire les besoins énergétiques du pays, et vers des réglementations de circulation pour faire face aux embouteillages.

2.3 Un problème transnational

De nombreuses structures s'intéressent aux problèmes de pollution de l'air, depuis la CECA à propos de la sidérurgie, jusqu'à l'OCDE qui crée un groupe sur la gestion et la recherche dans le domaine de l'air (*Air Management Research Group* en anglais) en 1968³⁹. La même année, le Conseil de l'Europe, qui avait organisé une grande conférence internationale à Strasbourg en 1964, adopte une définition officielle, le 8 mars 1968 : « Il y a pollution de l'air lorsque la présence d'une substance étrangère ou une variation importante dans la proportion de ses composants est susceptible de provoquer un effet nocif ou de créer une nuisance ou une gêne ».

On note ainsi que la santé n'est abordée qu'indirectement (« nocif »). Deux ans plus tard, l'année 1970 est « année européenne de la protection de la nature », à l'initiative de l'institution strasbourgeoise. Le début du mandat présidentiel de Georges Pompidou coïncide avec les débuts d'une institutionnalisation de l'environnement, qui voit les ingénieurs supplanter les hygiénistes.

3. La pollution de l'air ou l'extension du domaine de l'environnement

Georges Pompidou devient président de la République le 20 juin 1969, quelques semaines après que l'APPA eut décidé d'organiser une « Semaine pour l'air pur » à l'échelle nationale, avec le soutien des pouvoirs publics. Cette opération se déroule du 20 au 26 octobre. Elle mobilise des professionnels de la santé publique. Ainsi, en région lyonnaise, le vendredi 24 octobre en fin d'après-midi, trois interventions ont lieu, respectivement à la Bourse du Travail de Villeurbanne, par le docteur Viollet, inspecteur régional de santé

³⁸ AN, 19780156/1.

³⁹ *Photochemical oxidant air pollution*, Paris, OCDE, 1975, p. 7.

publique, au foyer des Vieux travailleurs rue Etienne-Dolet, à Saint-Fons, par le Dr Bergier, ingénieur sanitaire, et à la mairie de Givors, par M. Ellia, ingénieur sanitaire également⁴⁰. Au niveau de l'automobile, elle permet de vérifier les réglages des moteurs, selon le souhait exprimé depuis plusieurs années par les professionnels du secteur qui n'ont de cesse de marteler l'importance de l'éducation du conducteur, rencontrant en cela les propos de Georges Pompidou à la journée de la Prévention routière : « cette éducation des conducteurs qui doit les inciter à utiliser des itinéraires moins chargés, à ne pas demander trop à leur voiture, à adapter leur vitesse à la capacité de leur véhicule et à leur propre capacité physique, tout cela est une tâche pour laquelle nous avons besoin du concours de tous ceux qui se passionnent pour l'automobile »⁴¹.

La tenue de la Semaine pour l'air pur coïncide avec le lancement officiel de la politique française de l'environnement. Les 23 et 24 octobre 1969, Jacques Chaban-Delmas écrit à Louis Armand, président du CATPA, ingénieur des Mines qui a brillé dans la Résistance et dans la gestion des chemins de fer dans les années 1950, et académicien, ainsi qu'à Jérôme Monod directeur de la DATAR. Il appelle à la constitution d'un plan d'action.

Dans le cadre de la politique française d'aménagement du territoire, je vous demande de bien vouloir me soumettre, avant la fin de l'année, un programme d'action propre à assurer une maîtrise plus grande de l'« environnement », par les moyens notamment de la lutte contre les nuisances, de la réduction du bruit, de l'élimination des déchets, de la sauvegarde des sites et des paysages, de la protection des grands espaces naturels, etc.⁴²

Cela aboutit à la publication de « Cent mesures » présentées au conseil des ministres du 10 juin 1970. La liste commence par plusieurs dizaines de mesures relatives à la pollution. La mesure n°1 est relative à la création de ZPS – depuis longtemps réclamée par les hygiénistes locaux – dans les agglomérations de Lille et de Lyon⁴³. La politique interministérielle se met en place à travers d'un Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement (CIANE) et la répartition d'un fonds (FIANE). Celui-ci propose des crédits pour le développement des réseaux de mesure dans les villes françaises.

En 1972, Robert Poujade reprend la coordination de la politique relative à la pollution de l'air à son collègue gaulliste en charge de la santé, Robert Boulin. C'est, concrètement, un déchirement pour les ingénieurs sanitaires⁴⁴ et une aubaine pour les ingénieurs du corps des

⁴⁰ *Ibid.*, *Echo-Liberté dernière heure*, 21 octobre 1969.

⁴¹ <https://www.georges-pompidou.fr/georges-pompidou/portail-archives/journee-nationale-detudes-prevention-routiere-13-octobre-1966>

⁴² AD Haute-Savoie, 85J159.

⁴³ Stéphane Frioux, « Les mondes urbains français dans le contexte des 100 mesures. Le cas de l'agglomération lyonnaise », dans *Années 1970 : le moment des 100 mesures pour l'environnement. Actes de la journée d'études du 9 juin 2021*, revue *Pour mémoire*, hors série n°34, été 2022, p. 23-31.

⁴⁴ Entretien de l'un d'entre eux, Michel Jouan, avec Isabelle Roussel, 11 mai 2006.

Mines qui venaient également de se voir confier les missions d'inspection des établissements classés (transfert au ministère de l'Environnement du Service de l'environnement industriel créé en 1969, création d'une Direction de la prévention des pollutions et nuisances). Cela se fait sans vouloir se confronter frontalement au secteur industriel, où exercent d'autres anciens polytechniciens⁴⁵. Le ministère choisit le compromis à travers des accords de branche, le premier étant signé avec les cimentiers⁴⁶, ou en fixant des objectifs d'émissions qui ne pénalisent pas les industries thermiques et pétrolières, comme autour de l'étang de Berre⁴⁷.

Alors que se prépare le VI^e Plan, un groupe d'experts sur la pollution atmosphérique recense la variété des institutions et des recherches sur le problème. De la pollution des atmosphères de travail à la santé des végétaux, l'éventail des sujets étudiés est vaste⁴⁸. Cependant, les recherches guidées par la dimension sanitaire peinent à aboutir à des résultats concrets et robustes scientifiquement, comme l'exprime cette thèse de médecine de 1973 : « Il est très difficile de tenter d'établir un rapport précis sur l'action de la pollution atmosphérique sur la santé de l'homme, car pour définir les effets d'un polluant sur la santé, il faut : mesurer la quantité et le temps de présence de ce corps dans l'air ; mettre en évidence un trouble qui paraît en relation avec ce que l'on connaît des effets de ce corps sur les organismes humains ou animaux ; prouver qu'il y a un rapport de cause à effet entre la présence du toxique et les manifestations pathologiques observées »⁴⁹. Les conférences internationales et groupes d'experts continuent à discuter de seuils, de normes, mais il reviendra à la CEE de fixer les premiers seuils uniquement à l'orée des années 1980 avec sa directive sur le dioxyde de soufre⁵⁰. La tendance à la spécialisation, les intérêts divergents selon les pays, jouent dans le sens d'un retard du consensus que les pays scandinaves, au sein de l'OCDE et de l'ONU, demandaient depuis le tournant des années 1960-1970⁵¹. De la part des quelques médecins intéressés par la pollution atmosphérique, la critique est réelle à l'encontre de phénomènes qui contreviennent au bien-être de la pollution :

⁴⁵ Jean Syrota, « L'industrie et l'environnement », *Annales des mines*, octobre 1971, p. 31.

⁴⁶ Laura Michel, *Les industriels et le développement durable : le cas de l'industrie cimentière*, Paris, L'Harmattan, 2012.

⁴⁷ Xavier Daumalin, « La création du Secrétariat permanent pour les problèmes de pollutions industrielles Fos/étang-de-Berre », *Rives méditerranéennes*, 61, 2020, p. 69-102.

⁴⁸ AN, 19890575/47.

⁴⁹ Patrick Duchesnay, *[Incidence de la pollution atmosphérique sur la santé de l'homme](#) : évolution de la pollution atmosphérique depuis 20 ans à Paris, Lyon et Marseille : perspectives d'avenir pour les vingt prochaines années*, thèse de médecine, faculté Bichat 1973, p. 7.

⁵⁰ Directive 80/779 du 15 juillet 1980. Le conseil des ministres s'était mis d'accord sur les premières « valeurs limites », en s'inspirant de recommandations émises par l'OMS (*Pollution atmosphérique*, n°83, juillet-septembre 1979, p. 250).

⁵¹ Rachel Emma Rotshschild, *Poisonous Skies. Acid Rain and the Globalization of Pollution*, Chicago/Londres, The university of Chicago Press, 2019.

Qu'on nous dise cependant si le bien-être consiste à laisser détruire les cultures fourragères et la vigne aux alentours de Lacq, à laisser mourir 4000 ha de forêts, intoxiquées par trois usines d'aluminium à Saint-Jean de Maurienne, à laisser les urbanistes transformer les espaces verts en tours de béton ou en autoroutes. Nous ne parlerons pas non plus de la pollution des eaux ni des rayonnements ionisants. Pourtant n'oublions pas que tout cela s'intrique et qu'on ne peut pas étudier un de ces problèmes sans en évoquer un autre⁵².

Pendant le mandat présidentiel de Pompidou, si la structuration d'une administration centrale en charge de la pollution industrielle est un acquis indéniable à mettre au crédit du ministère dirigé par Robert Poujade, il n'en demeure pas moins que les archives locales et les sources médiatiques témoignent d'une persistance de mécontentements des Français ordinaires : les pétitions adressées aux maires et aux services préfectoraux dans les banlieues industrielles contre les odeurs et les fumées, les manifestations inquiètes contre les raffineries de pétrole, dont on craint le risque possible pour la santé mais dont on ne remet nullement en cause l'utilité pour la croissance économique du pays. C'est du souhait d'un aménagement du territoire fait en concertation avec les populations locales, et leurs représentants que sont les élus locaux, que les sources parlant de pollution de l'air avérée ou potentielle font état⁵³.

La dynamique est donc pour longtemps dans le camp des ingénieurs des Mines, qui au sein de leurs directions interdépartementales de l'industrie se montrent très réticents à confier davantage de pouvoir à une éventuelle structure centralisée (ce sera l'Agence pour la qualité de l'air créée par une loi de 1980)⁵⁴. Ils captent également l'expertise métrologique créée par les comités régionaux de l'APPA : pour obtenir de nouveaux financements, les réseaux locaux de mesure sont obligés de fusionner avec les réseaux industriels, quand ils existaient, à la charnière entre les années 1970-1980. C'est le moment de naissance d'associations qui exercent ces missions de surveillances, comme AIRPARIF en région parisienne. L'automobile chère à Pompidou est encore provisoirement épargnée. En effet, les oxydes d'azote évoqués par certains spécialistes ne sont pas beaucoup mesurés et l'on attend que les standardisations et obligations viennent par le haut, c'est-à-dire l'Europe, pour ne pas risquer

⁵² Patrick Duchesnay, thèse citée, p. 24-25.

⁵³ Stéphane Frioux, « Pas d'essence dans nos salades ! La "raffinerie baladeuse" de la région lyonnaise (1970-1973) », *Le Mouvement social*, n°262, janvier-mars 2018, p. 37-54.

⁵⁴ AN, 19940247/1. On peut noter que le projet de cette Agence est soulevé à l'origine par un ingénieur des Ponts et Chaussées, directeur de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, dès l'hiver 1974.

de pénaliser les constructeurs français. Mais cela nous entraînerait dans une autre histoire, jusqu'à la loi dite Lepage du 31 décembre 1996 qui succéda à celle de 1961⁵⁵.

⁵⁵ C'est d'ailleurs avec les premiers « pics d'ozone » publiés au début de la décennie 1990 que le problème de la pollution redevient médiatisé, en France, et que les études épidémiologiques de longue haleine menées sur l'impact possible de la pollution automobile (comme ERPURS : Évaluation des risques de la pollution urbaine sur la santé) servent de support à la réactivation d'un projet de loi sur l'air.