

# Rôle des politiques publiques dans la maîtrise des risques liés aux expositions environnementales

## Denis Zmirou-Navier

Professeur honoraire de santé publique, université de Lorraine, ancien président (2009-2021) de la Commission spécialisée risques liés à l'environnement (CSRE) du HCSP, président de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en santé publique et environnement (cnDAspe)

La part que peuvent prendre les individus à la maîtrise de leur exposition à des agents à potentiel nocif, ou pouvant altérer leur bien-être, présents dans leur environnement n'est pas nulle, mais elle est marginale. Il revient aux pouvoirs publics, qui ont la responsabilité d'assurer le meilleur état de santé et de bien-être possible à l'ensemble de la population, d'établir un cadre et des règles auxquels auront à se conformer les différents acteurs participant à la présence de ces agents dans les milieux, ou qui influencent l'intensité du contact des personnes, notamment des sujets les plus vulnérables, avec ces agents à potentiel nocif. Cet article propose une brève introduction à l'éventail des dispositions que peuvent mettre en œuvre les différents pouvoirs publics à cet effet.

### La notion « d'exposition environnementale »

L'exposition environnementale peut être définie comme le contact d'une personne – et par extension d'une population – avec un agent ayant des propriétés « dangereuses<sup>1</sup> » via un milieu fréquenté par cette personne (par exemple, l'air qu'elle inhale, l'eau qu'elle ingère ou dans laquelle elle baigne, le sol qu'elle manipule) ou via un produit que cette personne utilise ou consomme (par exemple, aliment, vêtement ou autre produit de consommation). En vue d'étudier les différents leviers d'action qu'ont les pouvoirs publics pour maîtriser l'exposition des populations, il est utile de catégoriser les sources et circonstances qui conduisent à la présence d'agents à potentiel nocif dans ces milieux ou ces produits. L'énoncé qui suit ne vise pas à l'exhaustivité<sup>2</sup> mais à illustrer, par des exemples, les registres de l'action publique.

- Expositions liées à des émissions associées à des activités économiques *actuelles* : polluants gazeux ou particulaires émis dans l'air extérieur et polluants évacués avec les eaux par des activités industrielles ; utilisation de pesticides en agriculture, par voie d'épandage aérien ou d'enrobage de graines semées ou plantées ; diffusion dans l'air intérieur de locaux d'habitation ou d'établissements recevant du public de polluants volatils présents dans des produits de consommation ou d'ameublement ; relargage dans les milieux de constituants de produits

1. Selon la terminologie de la démarche d'évaluation du risque, le « danger » est la propriété d'un agent chimique, physique ou biologique à induire des effets délétères chez une personne en contact avec cet agent.

2. Sont notamment exclues du champ couvert par cet article les expositions qui surviennent dans un contexte d'activité professionnelle, en raison des caractères propres des modalités de gestion de ces risques.

de consommation que leurs utilisateurs jugent en fin de vie et éliminent comme déchets dans des conditions non réglementaires.

- Expositions liées à la pollution de milieux par des activités économiques *anciennes* : polluants présents dans les sols d'anciens sites d'activités artisanales et industrielles ou de sites de dépôt sauvage de déchets ; pesticides à longue rémanence encore présents dans les sols, dans les eaux et dans la chaîne alimentaire des années après leur épandage.

- Expositions liées à la présence d'agents à potentiel nocif dans des produits de consommation, notamment des produits alimentaires, pouvant entrer en contact avec des personnes lors de leur utilisation, de leur consommation ou de leur stockage non sécurisé.

### Responsabilités et moyens d'action des acteurs publics pour maîtriser les expositions environnementales

Ces différents exemples montrent que les risques pour la santé, liés à la présence dans les milieux de vie et dans les produits de consommation d'agents à potentiel dangereux, sont des « risques collectifs », en ce qu'ils résultent d'activités et de décisions sur lesquelles les individus, en tant que consommateurs, usagers ou riverains, n'ont qu'une très faible marge d'action. Ces activités et ces décisions sont le plus souvent à l'initiative d'acteurs privés disparates. Il revient aux pouvoirs publics d'en fixer le cadre général et de les réguler de telle sorte que les expositions qui en découlent soient réduites au plus faible niveau possible, selon les connaissances du moment, en fonction du principe selon lequel « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré respectueux de la santé* » (article premier de la Charte de l'environnement). « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* » (article 6 de la Charte de l'environnement). Les différents pouvoirs publics disposent d'un large éventail de moyens pour cela. Ici aussi, l'énoncé qui suit vise plus à résumer des éléments essentiels ou illustratifs qu'à dresser un inventaire des actions que les acteurs publics peuvent engager.

### Arrêter des valeurs limites aux émissions de polluants dans les milieux

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fixe, en ses articles 191-193, les grands objectifs de

la politique environnementale de l'Union, qui incluent notamment « *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes* ». À ce titre, et aussi pour veiller au bon fonctionnement du marché intérieur, l'Union européenne a édifié un solide cadre législatif et réglementaire visant à maîtriser les émissions de polluants atmosphériques et les émissions *via* les eaux usées de certaines industries, avec la directive européenne relative aux émissions industrielles (directive 2010/75/UE), transposée en droit national<sup>3</sup>. Cette directive s'appuie sur l'identification et l'actualisation régulière des « meilleures techniques disponibles<sup>4</sup> » pour définir les conditions d'autorisation, en particulier les valeurs limites d'émission de polluants, imposées par des arrêtés préfectoraux à certaines entreprises classées protection de l'environnement ICPE<sup>5</sup>. Ce cadre réglementaire est assorti, pour certaines activités, d'une obligation d'autosurveillance et de déclaration d'émissions par les entreprises, qui servent à alimenter le Registre national des rejets et des transferts de polluants (RRTP<sup>6</sup>), lequel répond aux exigences d'un règlement européen (E-PRTR n° 166/2006). Certaines données ainsi produites sont accessibles en ligne<sup>7</sup>.

En raison de leur contribution à la présence dans l'air intérieur de composés organiques volatils présentant diverses propriétés dangereuses, une mention particulière peut être faite aux matériaux de construction et de décoration. À la suite des deux premiers plans nationaux santé-environnement et du Grenelle de l'environnement (2007), un arrêté oblige les industriels à apposer sur ces produits à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2013 une étiquette indiquant leur niveau d'émission en polluants volatils (classes allant de A+, très faibles émissions, à C, fortes émissions). De plus, les substances classées cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction de catégories 1 et 2<sup>8</sup> ne peuvent être présentes dans les produits de construction et de décoration utilisés pour les revêtements de sol, de murs ou de plafonds.

### Arrêter des valeurs limites aux concentrations de polluants dans des milieux de contact

Si arrêter des valeurs limites d'émission pour certaines activités et certains polluants est utile, cela ne suffit pas à garantir une maîtrise des expositions. Les teneurs de polluants préoccupants dans divers milieux font l'objet de mesurages plus ou moins réguliers dans le cadre de stratégies de surveillance. En vue d'informer les citoyens, d'évaluer l'état des milieux et d'éclairer les décisions des acteurs, des concentrations repères ont été arrêtées par des textes applicables à l'échelle de l'Union européenne ou à l'échelle nationale, parfois aussi à l'échelle locale.

S'agissant de l'air extérieur, ces valeurs sont définies par des directives (2008/50/CE et 2004/107/CE), transposées en droit national, chaque pays pouvant ajouter des critères plus restrictifs. Elles relèvent de différentes catégories : valeurs limites ; valeurs cibles ; objectifs de qualité, visant à protéger de manière plus ou moins forte et contraignante la santé humaine et de l'environnement ; ainsi que des niveaux critiques, applicables à des récepteurs tels que les arbres, d'autres plantes ou écosystèmes naturels ; et enfin des seuils d'information et de recommandation ou des seuils d'alerte, applicables spécifiquement aux êtres humains.

La qualité de l'air intérieur n'est pas encadrée par des valeurs repères européennes. Initiée par le premier PNSE, l'élaboration par l'Anses de « valeurs guides de qualité de l'air intérieur » (VGAI) s'est progressivement déployée sur une quinzaine de polluants gazeux ou particuliers pour fournir des repères aux données issues du mesurage de certains polluants, notamment dans des établissements recevant du public, et singulièrement des publics « sensibles », tels qu'écoles et crèches. Depuis 2009, le HCSP produit sur cette base des « valeurs repères de l'air intérieur » (VRAI), dans une logique qui s'apparente aux seuils d'information et de recommandation ou aux seuils d'alerte de l'air extérieur, les VGAI étant plus assimilables quant à elles à des objectifs de qualité.

La qualité des ressources en eau, eaux souterraines ou eaux de surface, est encadrée par une directive européenne (2000/60/CE) qui oriente la politique des États membres vers des objectifs de résultats. Elle vise en particulier l'atteinte d'un « *bon état des eaux* » à partir d'une batterie d'indicateurs comprenant, en 2011, une première liste de trente-trois substances prioritaires (certains éléments minéraux, métaux, pesticides, hydrocarbures...), dont les rejets dans les milieux doivent être réduits ou dont la surveillance doit être assurée, pour des éléments présents naturellement dans les milieux. La liste a été élargie depuis.

Une articulation existe entre la liste des substances de cette directive cadre et celle figurant dans l'arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine. Son annexe II fixe en effet

3. Notamment par l'arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation. Cet arrêté a été révisé un grand nombre de fois depuis sa publication initiale.

4. Les MTD sont les techniques (par exemple les procédés de productions, les installations de traitement de rejets, la substitution de produits chimiques ou encore des dispositions organisationnelles, etc.) les plus efficaces en matière de protection de l'environnement qui puissent être mises en œuvre à l'échelle industrielle et à coût acceptable (source : dispositif réponses de la DREAL Paca).

5. Installations classées protection de l'environnement.

6. Le Registre des émissions polluantes vise 150 polluants (indicateurs globaux, substances ou famille de substances) pour les émissions dans l'eau, 87 pour les émissions dans l'air, 70 pour les émissions dans le sol et 400 catégories de déchets, ainsi que les volumes d'eaux prélevés et rejetés. Géorisques : <https://www.georisques.gouv.fr/mes-risques/connaitre-les-risques-pres-de-chez-moi>

7. Via le site Géorisques.

8. <https://www.anses.fr/fr/content/substances-canc%C3%A9rog%C3%A8nes-mutag%C3%A8nes-et-toxiques-pour-la-reproduction-cmr>

des valeurs limites pour vingt-sept paramètres portant sur des indicateurs de qualité, des polluants ou agents microbiologiques, dont le dépassement ne permet pas d'utiliser les eaux brutes concernées pour la production d'eau de consommation humaine. Son annexe I, quant à elle, définit des teneurs à ne pas dépasser pour qualifier une eau comme potable, selon une large gamme de paramètres microbiologiques, chimiques et organoleptiques, et des indicateurs de radioactivité.

Les sols constituent un milieu de contact avec des polluants en fonction de leurs usages (pour la production de végétaux destinés à l'alimentation humaine ou animale, la construction de logements ou d'espaces de jeux...). À la demande du gouvernement, le HCSP est engagé dans l'élaboration de « valeurs de gestion » pour une variété de substances chimiques préoccupantes afin d'éclairer les acteurs publics sur les activités pouvant être localisées sur différents sols, selon une logique qui s'apparente aux VRAI, déjà produits pour l'air intérieur.

L'emploi très fréquent de pesticides dans notre modèle agricole conduit à la présence de leurs résidus dans les sols et les eaux, mais aussi dans les végétaux et animaux d'élevage. Des limites maximales de résidus de pesticides (LMR) ont été fixées dans l'Union européenne pour plus de 500 pesticides dans plus de 370 produits alimentaires d'origine animale ou végétale destinés à la consommation humaine ou animale (règlement CE n° 396/2005), dont le dépassement n'autorise pas la mise sur le marché des produits concernés.

Il est beaucoup d'autres valeurs limites encadrant la présence de polluants dans les milieux. Un dernier exemple est celui du bruit. À l'origine de nuisances sonores sources de mal-être et de pathologies, le bruit fait aussi l'objet de normes de qualité dans le contexte européen avec la directive 2002/49/CE, qui s'applique aux transports terrestres et aériens. L'une de ses principales dispositions est l'établissement de cartes d'exposition aux bruits et, sur cette base, l'adoption de plans d'actions visant à maîtriser l'environnement sonore en deçà de niveaux définis pour la journée ou la nuit. D'autres textes réglementaires concernent les bruits de voisinage et les bruits émis par des activités industrielles, artisanales ou commerciales ou par des établissements de loisirs et de sport. Selon les domaines, la fixation des règles et le contrôle de leur respect relèvent des pouvoirs de police du maire ou du préfet.

Au-delà de leur énoncé il faut porter un regard critique sur ces dispositions réglementaires. Très brièvement, sur sujets à discussion et à controverses scientifiques ainsi que politiques : des questions aussi importantes que le choix, forcément limitatif, des polluants pris en considération ; ou les sérieuses impasses d'une approche « substance par substance », qui gagnerait grandement à évoluer vers une approche par « classes de danger » (selon les propriétés physiques, chimiques et toxicologiques des substances considérées) visant plutôt à réglementer les « propriétés » qu'on souhaite

éviter en englobant l'ensemble des substances partageant ces propriétés (par exemple, le potentiel de perturbation endocrinienne, de reprotoxicité, etc.) ; ainsi que l'écart considérable qui existe entre les sciences du risque (dont les méthodes et les connaissances évoluent continuellement) et la toxicologie réglementaire (qui fixe des règles très lentement évolutives sur les méthodes d'expérimentation jugées recevables et sur les critères de reconnaissance des dangers soumis à réglementation, au terme d'arbitrages auxquels participent différentes parties prenantes, dont singulièrement les acteurs économiques).

### Arrêter des distances à respecter entre des activités à l'origine de risques et des lieux d'habitation ou d'établissements accueillant des publics vulnérables

Dans un souci de prévention des risques et des nuisances, la réglementation relative aux installations industrielles ICPE permet aux préfets d'édicter des règles d'implantation imposant un « isolement » (distances minimales entre l'installation et les limites de propriété) ou un « éloignement » (distances minimales vis-à-vis des tiers, tels qu'habitations ou établissements recevant du public). Ces règles s'appliquent aux installations nouvelles et non déjà existantes, sauf pour certains aménagements internes particuliers (zones de stockage de produits inflammables, par exemple). Si les premières s'imposent à l'entreprise, c'est aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme, de fixer les règles relatives à l'occupation du sol autour des ICPE et d'en assurer l'application lors de la délivrance des permis de construire.

Ce même souci s'applique en cas de risque d'inondation. Les PPRI (plans de prévention du risque d'inondation) définissent des zones exposées aux inondations, selon trois catégories : zones rouges, où toute construction d'habitation ou aménagement d'un camping est proscrite ; zones bleues, où ces installations doivent répondre à des obligations visant à garantir la sécurité des personnes ; zones blanches, où le risque peut être considéré comme négligeable. Là aussi, il revient aux communes et aux EPCI de veiller au respect de ces règles générales lors de la délivrance des permis de construire.

Dernier exemple proposé : depuis 2019 existe un cadre réglementaire pour la mise en place des zones de non-traitement (ZNT) qui prévoit, à proximité de zones habitées, des distances minimales sans application de pesticides que les agriculteurs doivent respecter, distances dépendant du type de culture et du matériel qu'ils utilisent. Le sujet est très controversé, les distances minimales actuellement retenues par le gouvernement étant à ce point réduites que l'exposition des populations, y compris des enfants dans leurs écoles, est inévitable. L'adoption de chartes locales censées encourager le dialogue entre agriculteurs et riverains relève également de la pétition de principe.

### Arrêter des règles pour assurer une information pertinente des personnes.

En introduction était indiqué que la marge d'action des individus pour maîtriser leur exposition était faible. Elle peut cependant, dans certains cas, ne pas être négligeable. La directive 2003/4/CE, issue de la convention d'Arrhus, signée en 1998 par trente-neuf États, fixe un cadre pour favoriser l'accès du public aux informations en matière d'environnement « détenues, reçues ou établies par les autorités publiques » (article L. 124-1 du Code de l'environnement). L'objectif poursuivi est d'encourager la participation des citoyens, dans une démarche de « démocratie environnementale ».

C'est dans le domaine de la qualité de l'air que ce droit à l'information a connu les développements les plus importants. Les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) publient les données collectées et les rendent accessibles en téléchargement, ce qui est à l'origine non seulement de travaux de recherche mais aussi de recours locaux ou nationaux devant la justice pour non-respect des obligations réglementaires ou des engagements pris – par exemple celui ayant conduit le Conseil d'État à condamner en 2021 l'État pour n'avoir pas pris les mesures « suffisantes » pour améliorer la qualité de l'air. L'accès aux données sur la qualité de l'eau de boisson est également assuré aux consommateurs par les gestionnaires des réseaux, ainsi qu'à tous *via* la base de données publique [data.gouv.fr](https://data.gouv.fr). De nombreuses autres données environnementales sont disponibles, dans des domaines de plus en plus étendus (inventaires des émissions polluantes, sites et sols pollués, cartes du bruit, etc.).

Cette évolution favorise la vigilance citoyenne, principalement *via* les associations et les ONG. Les individus peuvent également participer à cette vigilance lorsqu'ils ont connaissance de situations et d'actes de nature à porter atteinte à l'environnement et à la santé publique. S'ils souhaitent que leur démarche reste confidentielle, par peur de représailles, ou lorsqu'ils déplorent l'absence de réponse des autorités publiques qu'ils ont déjà interpellées, ils peuvent saisir la Commission nationale de la déontologie et des alertes en santé publique (cnDAspe<sup>9</sup>), qui porte les signalements évocateurs de véritables alertes auprès des autorités compétentes en garantissant le secret des sources.

Une forte demande émerge pour une plus grande transparence sur les risques liés à la composition des produits de consommation. Un début de matérialisation de ce droit à l'information existe dans le cadre de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (loi Agec, 2021), qui reste encore limité. Le HCSP a formulé une

proposition de « composcore » ou « toxiscore<sup>10</sup> » pour délivrer une information plus riche, simple et compréhensible lors des actes d'achat, dans une démarche inspirée du Nutriscore, relatif à la qualité nutritionnelle des aliments<sup>11</sup>.

### Conclusion

Comme toutes les politiques publiques, celles relatives à la gestion des risques liées à l'environnement sont le lieu de confrontations entre les logiques contradictoires qui traversent la société. La protection de la biodiversité et de la santé publique est un objectif majeur d'intérêt général. La promotion d'emplois de qualité et d'une vie économique et sociale dynamique est aussi un enjeu majeur des politiques publiques. La fixation de l'ordre des priorités et des modalités concrètes par lesquelles ces deux ordres d'objectifs sont mis en cohérence résultent d'arbitrages explicites ou implicites qui expriment la vision du monde des autorités politiques et administratives.

Dans notre modèle économique néolibéral, ces arbitrages sont soumis au poids croissant des lobbies représentant les intérêts des grands secteurs d'activité, où sont désormais très présents des groupes mondialisés. Depuis les dernières décennies, ces puissants acteurs n'hésitent pas à déployer des stratégies d'influence par la production sélective des données scientifiques qui épousent leurs intérêts économiques, par la critique biaisée des travaux – et des personnes – qui mettent en lumière les impacts négatifs de leur activité, et par une participation de plus en plus active, souvent déguisée, aux processus d'expertise ayant pour objet d'éclairer les autorités publiques.

Ces formes désormais caractérisées de « fabrique de l'ignorance » ou de « production du doute » peuvent ainsi réussir à différer des décisions des autorités publiques nationales ou communautaires, ou d'institutions internationales, décisions qu'elles cherchent à remplacer, selon les cas, par encore de nouvelles études, de nouvelles règles d'autorégulation et autres chartes d'engagements volontaires, vains exercices d'illusionnisme, ou encore par la mise en avant de la responsabilité individuelle des consommateurs ou des citoyens, sous couvert de liberté de choix.

Ces stratégies rencontrent d'autant plus de succès que les pouvoirs publics, dans un souci affiché de « bonne gestion des deniers publics », réduisent la capacité de leurs administrations à vérifier le respect des réglementations, à opérer des contrôles et à imposer des sanctions. ▼

<sup>10</sup>. Voir l'avis rendu par le HCSP sur deux projets de décrets d'application de la loi Agec relatifs à la mise à disposition des informations permettant d'identifier pour le consommateur les substances dangereuses (dont les perturbateurs endocriniens) contenues dans certains produits.

<sup>11</sup>. Le Nutriscore pourrait évoluer dans le futur avec l'inclusion de la notion d'aliment transformé et des additifs.

<sup>9</sup>. <https://www.alerte-sante-environnement-deontologie.fr/deontologie-et-alertes-en-sante-publique-et-environnement/travaux/liste-des-signalements-et-saisines-recus-par-la-commission/>