

Vol au-dessus de la santé publique

Numérisation des travaux du Comité consultatif d'hygiène publique de France

Anne-Marie Moulin

Directeur de recherche, CNRS UMR 7219
Sphere/Paris VII, membre du HCSP

Stéphane Marguerin

Responsable du Centre de ressources
documentaires multimédias (CRDM),
Dafis - bureau de la politique
documentaire des ministères sociaux

**Présentation
des travaux, publiés
entre 1872 et 1910,
du Comité consultatif
d'hygiène publique
de France, ancêtre
du HCSP, qui ont
été numérisés
et constituent
une source
pour l'histoire
de la santé publique.**

Le fonds documentaire constitué par les travaux du Comité consultatif d'hygiène publique de France et les rapports de l'administration sanitaire de 1872 à 1910 vient d'être mis à la portée de tous par la numérisation. Il fait revivre plus d'un demi-siècle de santé publique, entre les deux guerres de 1870 et de 1914. Le Comité, créé par décret en 1848, avec un rôle consultatif auprès du ministère de la santé, va prendre une autorité croissante, dans ces années qui voient enfin le vote de la grande loi de 1902, après trente ans de chicanes parlementaires. À travers les débats, les rapports, les circulaires, la formation de l'État moderne dans le domaine de la santé peut ainsi être saisie au jour le jour : l'État se constitue comme le dépositaire de l'information, le surveillant de la santé populaire, le guetteur des épidémies et la vigie de l'avenir.

L'idée même d'une instruction permanente du dossier sanitaire n'était pas radicalement nouvelle. La Société royale de médecine, créée avant la Révolution, avait eu pour but de faire remonter des provinces toute l'information sur les « constitutions » médicales, autrement dit les particularités des régions et des villes, qu'on dirait aujourd'hui épidémiologiques.

Le fonds documentaire complète sans redondance la lecture des journaux scientifiques de l'époque. Il fournit une saisie des préoccupations sanitaires au quotidien, sans mise en scène académique, et une écoute de la science au moment de sa « traduction » chère aux sociologues.

L'administration devient en effet le bras séculier de la science. Or si les médecins s'accommodent assez bien du statut conjectural de leurs connaissances, comme l'attestent les débats récurrents à l'Académie, sur nombre de points de doctrine ou de thérapeutique l'administration doit trancher. Les comptes rendus permettent de suivre la confrontation des savants et des hauts fonctionnaires, qui se côtoient et apprennent à travailler ensemble. La deuxième moitié du XIX^e siècle assiste à la montée en puissance des médecins comme notables, mais aussi à la fin de leur liberté nomade, avec la loi de 1893 qui sédentarise leur exercice et les soumet aux juridictions locales.

Dans ce fonds soigneusement répertorié, historiens, démographes, épidémiologistes trouveront une mine précieuse pour poursuivre leurs buts disciplinaires, instruire leurs problématiques et croiser leurs perspectives. Par exemple, la théorie du foyer local d'infection a-t-elle cédé devant les partisans de la contagion à grande échelle, galvanisés par la découverte des germes et des lois universelles de leur circulation ? Le rapport de Villermé de 1848 dénonçant les logements insalubres et l'entassement urbain et industriel est-il devenu obsolète ? Ou a-t-on réussi à concilier une hygiène traditionnelle de l'environnement et la théorie conférant un statut tout-puissant aux microbes ? Comment les pastoriens se sont-ils assurés le pouvoir au sein du comité ? Quand l'actualité s'invite aux délibérations, avec le choléra, le typhus

(1892-1893), et même la peste (1900), quelle est la part de l'aventure coloniale ? Et celle des conférences sanitaires qui amarrent l'Europe à un espace plus global, bien qu'encore dominé par les puissances occidentales ?

Le fonds renvoie aussi à une lecture littéraire, celle du roman réaliste et engagé. C'est de leurs contacts avec le milieu administratif et scientifique que les frères Goncourt, Émile Zola, Alphonse Daudet ont tiré la description des maux de leur époque : les ravages des cabarets et de l'alcool frelaté, les « tueries » avec leurs trafics de viandes avariées, les poisons délétères des additifs mensongers. Le fonds ressuscite aussi le temps où l'eau potable était un luxe, et où le culte thérapeutique des eaux minérales jouait un rôle économique considérable et suscitait d'incessantes demandes d'expertises scientifiques.

Quelle image nous renvoie cette période où un simple conseil, de plus en plus pléthorique il est vrai, exerçait de multiples fonctions, avant l'édification de notre pyramide actuelle d'agences, articulant de façon sophistiquée information et décision ? Comment suivre et caractériser à travers les dossiers l'amplification progressive des fonctions étatiques dans le domaine de la santé publique ? S'agit-il d'une poursuite de la médicalisation entamée au XVIII^e siècle, prenant appui sur ce que Michel Foucault appelle la « gouvernementalité » de la vie, de l'application, à des corps soumis, de règles contraignantes et de rituels et cycles inédits, dont notre calendrier vaccinal est la plus belle illustration ? Ou d'un achèvement sans précédent de la rationalité de l'État, dont les interventions avaient été jusqu'à limitées dans ce domaine, un État qui prend en charge le contrôle des remèdes et hésite sur la protection du secret de leurs inventeurs ?

Au XIX^e siècle, les journaux médicaux portaient volontiers le nom d'Archives : ce titre indiquait leur volonté de laisser une trace dans l'histoire, permettant de mesurer le progrès, ce qui revenait à admettre la caducité régulière des connaissances. Aujourd'hui, l'impératif de publications accélérées et l'obsession de l'innovation entraînent une amnésie profonde des débats antérieurs et amènent à oublier ce trait d'archive vivante en recomposition permanente, qui caractérise la démarche scientifique comme les décisions administratives qui se fondent sur elle.

La numérisation

En réponse à un appel à initiatives lancé par la Bibliothèque nationale de France (BNF) et la bibliothèque Cujas en 2010 sur un programme de numérisation en sciences juridiques, le bureau de la politique documentaire des ministères sociaux a procédé à la numérisation des recueils des travaux du Comité consultatif d'hygiène publique de France et des actes officiels de l'administration sanitaire de 1872 à 1910 (44 volumes).

Cette opération de numérisation a pour premier objectif de conserver le patrimoine juridique de l'administration, constitué essentiellement de ses recueils de textes officiels ; elle a également pour but de faciliter l'accès au contenu pour tous de ces documents, source majeure pour l'histoire de la santé publique et l'histoire des politiques sanitaires et sociales.

Choisi, en concertation avec les comités d'histoire des ministères sociaux et des chercheurs, pour son intérêt historique et scientifique, ce fonds est constitué d'actes officiels, notamment des circulaires, des statistiques et des rapports d'inspection ou de mission concernant l'ensemble des problèmes de santé publique.

Au-delà de son intérêt patrimonial, il constitue également un témoignage majeur de l'émergence de la fonction d'inspection et d'observation statistique de la puissance publique.

Le Comité consultatif d'hygiène publique de France est créé en 1848 par décret, mais c'est seulement à compter de 1872 que ses travaux seront publiés par décision ministérielle en date du 22 décembre 1871 suite à une demande motivée de son président (le docteur Ambroise Tardieu) le 15 décembre 1871. Pour le Dr Tardieu, la publication des travaux pouvait être « d'un très grand intérêt aussi bien pour la science que pour l'administration de la santé publique », et devait contenir « les travaux particuliers du Comité [...] mais aussi les correspondances et rapports, le tableau des épidémies, les arrêtés et règlements sanitaires, et enfin les principaux travaux des conseils d'hygiène et de salubrité qui existent dans tous les arrondissements de la France »¹.

Le comité a le projet de diffuser et pérenniser ses travaux en constituant une col-

1. Extrait : tome I, 1872, introduction p. V.

La collection numérisée est accessible sur le site internet du ministère chargé de la Santé à l'adresse : <http://www.sante.gouv.fr/numerisation-des-recueils-des-travaux-du-comite-consultatif-d-hygiene-publique-de-france-et-des-actes-officiels-de-l-administration-sanitaire-de-1872-a-1910.html>

lection de documents considérés comme des « archives sanitaires ». Une sélection des rapports datant de l'origine du comité est intégrée dans le premier recueil en raison de l'intérêt de ces travaux². Ainsi, le rapport Villermé de 1850 sur les *Conditions d'installation des cités ouvrières* est publié dans le premier tome.

La démarche documentaire

La démarche de publication découle du lien étroit établi par le comité entre l'observation scientifique sur le terrain et l'action administrative, l'administration étant considérée comme « auxiliaire de la science », notamment dans la lutte contre les épidémies.

Structuration en rubriques pérennes

Dès l'origine, la publication annuelle est divisée en neuf rubriques sous les titres suivants :

- services sanitaires extérieurs
- conseils d'hygiène et de salubrité publique des départements
- épidémies et endémies
- salubrité, police sanitaire
- hygiène industrielle et professionnelle
- denrées alimentaires et boissons
- exercice de la médecine et de la pharmacie
- eaux minérales
- art vétérinaire, épizootie

Grâce à des sous-rubriques, cette structuration permet de compiler et d'actualiser les données sur des sujets récurrents comme par exemple les épidémies, l'eau (eaux minérales ; eaux potables), les logements et établissements insalubres, la vaccination

2. Extrait : tome I, 1872, introduction p. XXIII et XXIV « faire entrer dans le Recueil commencé seulement en 1871, des rapports et des mémoires datant de l'origine même du Comité, de manière à donner à sa publication le caractère d'archives dans lesquelles on pourra suivre, durant le dernier quart de siècle, la marche et les progrès de l'hygiène publique et administrative », « le premier volume [...] sera le point de départ et la base d'une collection qu'il serait permis d'appeler les archives sanitaires ».

ou l'exercice de professions de la médecine ou de la pharmacie.

Les tables comme outil d'exploitation des données

Pour faciliter la recherche dans les recueils des travaux du Comité consultatif d'hygiène publique de France, il est décidé de créer des tables pluriannuelles. Une première table générale des matières des tomes I à XX en 1891 est publiée en 1895³. D'autres tables seront également réalisées par la suite (notamment les tables 1890-1900 ; tables 1901-1910).

Ces tables permettent d'appréhender un sujet sur toute la durée de la collection et les grands auteurs du domaine. Les recueils de tables contiennent également une liste de documents réglementaires et une analyse sommaire de leurs dispositions successives portant sur l'organisation, le fonctionnement et la composition du comité depuis sa création.

Les thèmes de santé publique traités dans les recueils

Les recueils annuels de la collection regroupent dans un même volume les rapports et statistiques et les documents

3. Recueil des travaux du Comité consultatif d'hygiène publique de France et des actes officiels de l'administration sanitaire. Tables – répertoire des matières contenues dans les tomes I à XX. Paul Roux, p. V à VIII. Extrait p. VII « [La table] n'a pu être achevée plus tôt en raison d'un surcroît de travail considérable qu'ont apporté au bureau de l'hygiène les épidémies de choléra et de typhus de 1892 et 1893, la conférence sanitaire internationale de Paris de 1894, la révision du règlement de police sanitaire maritime de 1894-95. »

réglementaires de la période. Ils sont complétés par des monographies thématiques, portant sur de grands « fléaux » sanitaires comme le choléra.

Les recueils annuels

Dans cette période, la lutte contre les épidémies et la qualité des eaux de consommation humaine sont des sujets permanents de préoccupation des autorités.

Ainsi, par exemple, sur la période de 1872 à 1910 l'eau est traitée sous différents vocables (eaux de cale, eaux d'égout, eaux minérales, eaux potables, eaux industrielles...). Les tables mentionnent plus de 200 références relatives aux eaux minérales et plus de 480 relatives aux eaux potables, qu'il s'agisse de textes officiels, rapports et études ou statistiques. De « grands » auteurs peuvent être identifiés en raison de leur production comme MM. Jacquot (90 références), Ogier (45 références) ou Pouchet (37 références).

Les tomes thématiques

Les tomes thématiques consacrés au choléra ou au goitre et crétinisme sont très riches en données, notamment statistiques, et contiennent de nombreuses cartes.

Les tomes traitant du choléra⁴ sous la direction d'Henri Monod, conseiller d'État, directeur de l'assistance et de l'hygiène publique, permettent d'appréhender le rôle

4. Tome XIX-XX, « Choléra ; histoire d'une épidémie – Finistère 1885-1886 », 1890, Henri Monod. Tome XXII – annexe 1892 : « Le choléra en 1892 ». 1892, Henri Monod.

de l'administration dans la lutte contre les épidémies, notamment en tant que collecteur d'information⁵.

La première partie de l'étude de 1890, intitulée « Choléra, histoire d'une épidémie – Finistère 1885-1886 » expose, de manière détaillée, les conditions sanitaires du département. La seconde partie propose les réformes nécessaires. Cette étude est accompagnée de 27 planches illustrant l'épidémie de choléra dans le Finistère.

Le rapport intitulé « Le choléra en 1892 » traite des mesures administratives prises en France à cette époque contre l'épidémie cholérique. Il est composé de 6 parties (personnel ; matériel ; postes des frontières ; opérations dans les ports ; dépenses et moyens financiers ; statistique) et contient 3 annexes (actes et documents officiels ; tableau général et individuel des décès ; mesures prises à l'étranger). Cette étude présente 12 planches (cartes, plans, graphiques...).

Les circulaires ministérielles

Les circulaires, en tant qu'instructions données aux services, permettent de comprendre l'action administrative. 553 circulaires sont référencées dans les tables

5. Tome XIX-XX, « Choléra ; histoire d'une épidémie – Finistère 1885-1886 », 1890, Henri Monod. Extrait p. 6 et 7. « Le rôle de l'administration agissant comme auxiliaire de la science dans la lutte des épidémies est donc triple. Elle apporte aux savants des éléments d'information que ceux-ci recueilleraient difficilement sans elle ; elle fait prendre en tout temps les mesures de préservation que les savants ont reconnues efficaces ; en temps d'épidémie elle exécute et fait exécuter ce que les savants ont prescrit. »

tableau 1

Planche n° 1 : Choléra dans le Finistère 1832-1833



Planche n° 10 : Choléra 1885-1886. Diagramme par jour des décès, de la température et de la pression barométrique



pluriannuelles entre 1872 et 1910. Plus particulièrement, de 1872 à 1890, 194 circulaires concernent l'hygiène alimentaire, les denrées et boissons, les eaux (31 %), la police sanitaire (17 %), et les épidémies (14,4 %).

Les circulaires concernant l'hygiène alimentaire portent sur des sujets très divers : par exemple, sur la coloration des liqueurs et sucreries (tome II, p. 311), la falsification du café chicorée (tome IV, p. 346), l'emploi des tuyaux métalliques (tome I, p. 237 ; tome IV p. 349), les conserves, sels et vase de cuivre (tome IV, p. 358 ; tome XIII, p. 431), le plâtrage des vins (tome XX, p. 669) (tableau 2).

En matière de police sanitaire maritime, de nombreux textes réglementent la mise en quarantaine des navires lors d'épidémies. Selon la circulaire ministérielle du 13 septembre 1870 concernant le choléra, « il a été décidé que jusqu'à nouvel ordre [...] que toutes les provenances en patente brute [la patente brute est un document attestant que le navire est parti d'un pays infecté] de choléra tomberaient sous le coup de l'art. 6 [du décret du 23 juin 1866] avec faculté pour le directeur de la santé ou l'agent principal de fixer la durée de la quarantaine applicable à chaque cas après s'être entendu, au besoin, à ce sujet, avec le Conseil de santé local » (cf. tome III, p. 313). La circulaire ministérielle du 8 août 1871 donne l'instruction suivante : « Les navires en patente brute de choléra, qui auront eu à bord des accidents cholériques pendant la traversée, seront soumis à une quarantaine de sept jours pleins, au minimum, pour le navire et l'équipage, à partir du moment où auront commencé les opérations de désinfection » (cf. tome III, p. 314).

Les statistiques

Il est de la compétence des conseils d'hygiène des départements de réunir les données statistiques sur les sujets de santé publique. Le tome I, p. 81, énonce : « ils rassembleront et mettront en ordre tous les documents relatifs à la mortalité, à la topographie et à la statistique médicales. Ces documents seront réunis au conseil de département, qui en fera l'objet d'un rapport général sur l'état hygiénique du département ».

Les statistiques concernent principalement les décès liés aux épidémies. Ainsi, il est publié, par exemple dans le tome XIV (p. 245 et s.), un état statis-

tableau 2

Sur l'année 1881, par exemple, les sujets de l'hygiène alimentaire sont traités dans les circulaires suivantes

Date	Sujets	Tome	Page
7 février	Emploi de l'acide salicylique	X XV	349 374
14 février	Viandes de porc trichinées	X	300
22 février	Pompes à pression pour la bière	X	330
25 février	Viandes de porc américain (trichine)	X	301
22 mars	Installation des tueries d'animaux	XIII	427
20 mai	Conserves ; sels et vases de cuivre	XIII	431
25 mai	Colorations des substances alimentaires et papiers	XIII	429

tique très détaillé des décès occasionnés par le choléra en 1884 en France et en Algérie. L'étude des Pr Proust et Faivre sur la peste en 1900 dans les diverses parties du monde, publiée dans le tome XXX (p. 261 et s.), contient également de nombreuses données statistiques sur les cas de décès en Asie, en Afrique, en Amérique, en Océanie, et en Europe.

La fonction d'inspection

Les domaines d'inspection sont variés, ils concernent aussi bien l'hygiène alimentaire que la salubrité dans les usines ou l'inspection des services. 153 références sont signalées dans les tables pluriannuelles pour la période 1872 à 1910.

Le décret impérial du 23 mars 1859 relatif à l'inspection des pharmacies attribue, dans son article 1^{er}, compétence aux conseils d'hygiène⁶. En application de ce texte, les pharmacies, drogueries et épicerie font l'objet d'inspections régulières.

La circulaire ministérielle du 26 mai 1888 aux préfets donne instruction sur la création et le fonctionnement de l'inspection régionale « aux termes du décret en date du 23 avril dernier, insérée au Journal officiel du 24 du même mois, les professeurs d'hygiène des facultés de médecine des départements remplissent, sous l'autorité du Ministre du commerce et de l'industrie, les fonctions d'inspecteurs régionaux des

services de l'hygiène publique, chacun dans la circonscription territoriale de la faculté à laquelle il est attaché. »⁷

Les conseils d'hygiène appellent très souvent à la création d'un corps d'inspecteurs en charge de l'hygiène et de la salubrité.⁸ Dans le cadre du projet de loi sur la santé publique apparaît clairement « la création d'un service d'inspection sanitaire, comprenant un ou plusieurs agents dans chaque département auprès du préfet et dont le traitement, le mode et les conditions de recrutement seraient déterminés par un règlement d'administration publique » (cf. tome XXI, p. 441). L'article 19 de la loi de 1902 sur la protection de la santé publique édicte « si le préfet [...] estime qu'il y a lieu d'organiser un service de contrôle et d'inspection, il ne peut y être procédé qu'en suite d'une délibération du conseil général réglementant les détails et le budget du service. » (cf. tome 32, p. 520). Selon un bilan de l'application de l'article 19 de la loi de 1902 dressé dans le tome 34 (p.705 et 706), « l'application de la loi du 15 février ne se fait pas sans se heurter à de sérieuses difficultés et à mauvaise volonté évidente et de la part des conseils généraux et de la part des municipalités ». ■

7. Tome XVIII, p. 591

8. Tome VIII, p. 65, « un vœu depuis longtemps formulé et reproduit cette année encore par un nombre de plus en plus considérable de conseils d'hygiène, c'est celui de la création d'inspecteurs départementaux de la santé publique. On sait que ce service n'existe, au point de vue départemental, que dans le département du Nord et dans la Sarthe. »

6. Tome I, p. 28, « L'inspection des officines des pharmaciens et magasins de droguistes, précédemment exercées par les jurys médicaux, est attribuée aux conseils d'hygiène publique et de salubrité ; la visite se fera, au mois une fois par année, dans chaque arrondissement... ».