Développement durable et territoires
Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 6, n°3 | Décembre 2015
L'adaptation en tension (1/2)

Franck Boutaric, Pollution atmosphérique et action publique, Édition rue d'Ulm, 2014, 82 pages

Isabelle Roussel

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/developpementdurable/11032
DOI : 10.4000/developpementdurable.11032
ISSN : 1772-9971

Éditeur
Association DD&T

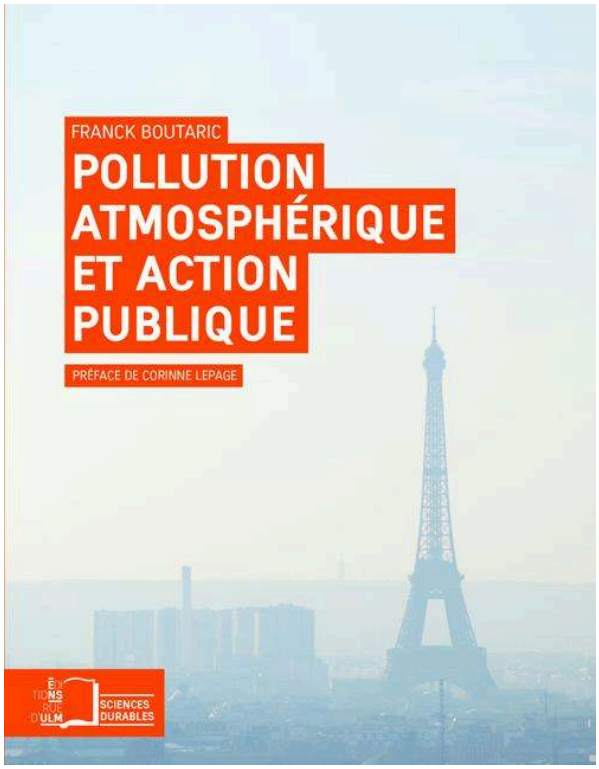
Référence électronique
Isabelle Roussel, « Franck Boutaric, Pollution atmosphérique et action publique, Édition rue d'Ulm, 2014, 82 pages », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 6, n°3 | Décembre 2015, mis en ligne le 18 décembre 2015, consulté le 24 septembre 2020. URL : http://journals.openedition.org/developpementdurable/11032 ; DOI : https://doi.org/10.4000/developpementdurable.11032

Ce document a été généré automatiquement le 24 septembre 2020.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Franck Boutaric, Pollution atmosphérique et action publique, Édition rue d'Ulm, 2014, 82 pages

Isabelle Roussel



1 Ce livre est préfacé par Corinne Lepage qui, d'entrée de jeu, souligne le déficit de politiques publiques dont la qualité de l'air a fait l'objet puisque, selon elle, la loi sur l'air de 1996 n'a jamais été véritablement appliquée. Elle avait pourtant l'ambition de lier la qualité de l'air à l'utilisation rationnelle de l'énergie, idée que la loi sur la transition énergétique reprend 20 ans plus tard. Seule la surveillance, depuis 1996, a

fait l'objet d'un véritable investissement qui a permis de déployer de nombreuses recherches sur la pollution atmosphérique.

2 Comment l'action publique s'est-elle appuyée sur ces nouvelles connaissances et pourquoi la mise en œuvre de la loi sur l'air dite « loi Lepage » a-t-elle connu des difficultés ? Sur quels obstacles a-t-elle pu buter ? Dans son ouvrage, très court, Franck Boutaric ne répond que partiellement à ces questions. Il faut attendre la page 61 et le quatrième chapitre pour que l'auteur nous livre son interprétation quant au retard pris en France sur la mise en œuvre d'une véritable politique de la qualité de l'air. Il considère que les solutions collectives, trop sectorisées, n'ont pas su apporter des réponses au problème, très intégré, que présente la qualité de l'air qui interroge l'énergie, les transports, le climat, l'habitat etc. En effet, en s'appuyant sur les rapports de P. Richert, Franck Boutaric montre l'approche intégrée des pollutions non plus de l'air mais de l'atmosphère tant dans les lieux clos qu'à l'extérieur non plus uniquement dans l'instant mais dans le futur, à l'échelle spatio-temporelle du réchauffement climatique : « *la persistance d'actions publiques fragmentées, la faiblesse de solutions d'ensemble ont rendu difficilement accessible la mise en œuvre d'actions contenues dans la requalification de l'objet pollution atmosphérique. Ce sont ces difficultés qui favorisent le développement d'actions orientées vers la responsabilité individuelle et qui, dans le domaine de la pollution atmosphérique, ouvrent la voie à l'individualisation de la politique publique déjà largement pratiquée dans le domaine social* ». Selon Franck Boutaric, l'échec de la maîtrise des sources de pollution dans le domaine des transports et dans celui de l'énergie a orienté l'action publique vers la sensibilisation des citoyens et les changements de comportements à l'aide de règlements ou d'interdictions. Les mesures adoptées, en particulier dans le « plan d'urgence pour la qualité de l'air » de 2013, « *constituent un véritable catalogue, leur caractère politique n'apparaît guère, tant les questions traitées accréditent une complexité et une diversité qu'aucune stratégie ne paraît en mesure d'unifier* ». Un certain nombre de normes ont été adoptées concernant le brûlage des déchets verts ou le chauffage au bois mais que ce soit pour le Diesel, le chauffage au bois ou les biocarburants, les politiques mises en place ont été hésitantes et peu cohérentes. D'après l'auteur, « *le point commun de ces situations semble résider dans la faible résistance que provoque une action publique ciblée sur des catégories sociales restreintes ou sur des comportements individuels* ». Il considère qu'une des missions des services déconcentrés de l'Etat, les DREAL, consiste à « *contribuer à l'information, à la formation et à l'éducation des citoyens aux enjeux du développement durable, et que l'atteinte des objectifs des schémas [SRCAE] paraît conditionné à la réussite des opérations de communication et de sensibilisation* ».

3 Pourtant, dans les deux premiers chapitres, Franck Boutaric a montré l'importance de la reconfiguration de l'action publique et de l'élargissement du nombre d'acteurs impliqués dans la gestion de la qualité de l'air. Dans un premier chapitre, l'auteur décrit les éléments du contexte dans lequel la LAURE, transcription imposée en droit français de la Directive européenne 96/62/CE du 27/09/96 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, a pu être élaborée en France. Le chapitre 2 décrit les acteurs de la qualité de l'air qu'il est difficile de dissocier du chapitre 3 décrivant l'action publique mise en œuvre. On peut regretter que dans un paysage dans lequel les AASQA (associations agrées de surveillance de la qualité de l'air) ont joué un grand rôle, cristallisant les efforts et réunissant les principaux acteurs, elles ne soient pas analysées avec plus de détail dans leur diversité. Ce sont les AASQA qui ont développé une politique de communication ciblant les comportements individuels comme le précise le livre à la P.64 ou initiant l'indice atmo décrit à la page 47 (dont pourtant

l'impact communicationnel n'a jamais été évalué). La régionalisation de ces réseaux de surveillance a été imposée à l'échéance du 1er janvier 2012 par la loi Grenelle et le décret 2010-1268 du 22 octobre 2010 ; elle ne s'est pas effectuée sans difficultés selon des contextes locaux bien différents. L'analyse précise du fonctionnement des différents collèges aurait permis de mieux cibler le rôle joué par les différents acteurs en fonction de la spécificité de leur point de vue sur la question de la qualité de l'air. En particulier, il est intéressant de noter la faible représentation de la société civile à travers les associations qui, en raison de la technicité du sujet, ont mis du temps à l'investir. Le rôle joué par les élus locaux réunis au sein d'un collège a beaucoup évolué dans le temps et dans l'espace puisqu'au lendemain de la loi sur l'air, seuls quelques élus « verts » étaient investis dans les réseaux ; ce n'est que progressivement que, sous la poussée des électeurs, les élus locaux se sont appropriés la qualité de l'air dont ils laissaient volontiers la gestion à l'Etat qui pilotait les épisodes de pollution largement médiatisés. Il a fallu attendre les élections d'avril 2014 pour que la pollution atmosphérique devienne un vrai sujet municipal et ceci grâce à la diffusion progressive des résultats des études sanitaires qui ont eu un impact direct sur la population beaucoup plus fort que les controverses qui ont suivi l'étude ERPURS (Évaluation des risques de la pollution urbaine sur la santé) largement décrites dans le livre.

4 En effet, le développement des connaissances qui a pris appui sur la fiabilité des mesures des AASQA a complètement bouleversé la perception de la pollution à travers ses impacts sanitaires. En particulier les particules, traitées avec dérision en 1996 puisqu'elles n'étaient pas intégrées dans les procédures d'alerte, jouent actuellement un rôle majeur dans l'appropriation des résultats des études sanitaires par la population. Ce sont essentiellement les particules fines qui, franchissant la barrière des organes, ont élargi les effets de la pollution atmosphérique qui se font sentir sur l'appareil cardio-vasculaire voire même sur le système nerveux. La vision de la Tour Eiffel baignée dans une atmosphère trouble, représentée sur la couverture du livre, rend la pollution sensible et permet ainsi aux habitants de faire un lien direct avec un certain nombre de pathologies. Alors que les résultats des études épidémiologiques et les normes avaient occulté le lien sensible entre une pollution invisible et des troubles sanitaires, les particules ont réactivé le poids de la proximité. Cette démarche est d'autant plus opportune qu'elle coïncide avec celle des AASQA qui ont affiné les modèles utilisés et peuvent mettre à la disposition du public des cartes réalisées à une échelle fine.

5 Il aurait fallut insister sur le paradoxe de la régionalisation des moyens de la surveillance avec l'objectif de rechercher une efficacité technique plus importante avec le rôle grandissant joué par la modélisation. Or, l'amélioration de la technicité des réseaux a permis la production de cartes, la visualisation de la pollution dans l'espace à une échelle fine qui peut intéresser les élus locaux. L'intervention des AASQA a donc été confrontée à une tension entre les différentes échelles : l'Europe et le Ministère imposant la réglementation et les élus locaux progressivement de plus en plus intéressés par une gestion de proximité souhaitée par leurs électeurs.

6 Alors que le livre ne suit que partiellement une description chronologique, le poids de l'apport des connaissances scientifiques dans la gestion de la qualité de l'air n'est pas abordé avec la force qui devrait lui revenir.

AUTEUR

ISABELLE ROUSSEL

Isabelle Roussel est professeur émérite de géographie