

Pollution de l'air : de l'instrumentalisation des enjeux environnementaux*

Air pollution :

Instrumentation of environmental challenges

Franck BOUTARIC
Docteur en Science Politique**

RÉSUMÉ

Si la prise en compte des enjeux écologiques dans les choix stratégiques des industriels concernés par les sources mobiles de pollution atmosphérique reste encore inégale et limitée, l'argumentation environnementale, comme support de leur action, joue un rôle croissant.

Cette montée en puissance des critères environnementaux dans la décision ou la communication résulte d'une part de la volonté du ministère de l'Environnement de poser un cadre de référence aux discussions préparatoires à la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, d'autre part de la dynamique compétitive des interactions engagées par les industriels. C'est à ce dernier aspect que se consacre plus particulièrement cette étude de manière à saisir l'évolution des perceptions et des actions mises en œuvre.

L'analyse des politiques publiques, de celles qui se trouvent à l'origine de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, est riche d'enseignements aussi bien pour ce qui concerne les modes de gouvernement d'une société que pour la compréhension des stratégies développées par l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration d'une loi.

L'étude est vaste tant par la quantité des protagonistes que par la diversité des ministères qui sont intervenus (finances, transports, équipement, agriculture, industrie, santé, environnement...). La complexité ne découle pas seulement du nombre et de l'importance des acteurs mais également du fait que le ministère de

ABSTRACT

Although industrialists concerned by mobile sources pollution still pay uneven and limited recognition to ecological impacts when making their strategic choices, the environment is increasingly becoming a commercial argument.

The growing importance of environmental criteria in decision-making and communication results partly from the Ministry's desire to set out a discussion framework in preparation for the law on air quality and the rational use of energy, and partly from the competitive interplay, triggered among industrialists. Indeed, this latter aspect provides the particular focus of this report, which attempts to identify changes in industrialists' perceptions and the actions that have been undertaken.

L'Environnement eut la responsabilité de conduire une concertation susceptible d'entraîner de substantielles répercussions dans des politiques sectorielles historiquement ou traditionnellement bien délimitées.

La dimension transnationale de la pollution atmosphérique dans le cadre d'un projet de loi discuté par des intervenants nationaux, intégrant et jouant des multiples contraintes et opportunités permises par l'existence d'espaces territoriaux distincts, participe également de la difficulté à saisir les mécanismes mis en œuvre dans un domaine, la politique environnementale, ne disposant pas d'autonomie véritable. Dès lors, la production de la politique publique de par l'association, la confrontation des points de vue, des actions et des territoires à l'origine de l'intervention publique, s'apparente à une mise en forme parfois qualifiée de bricolage [1].

Parmi la diversité des enchaînements d'actions et de prises de position participant à l'élaboration et à la production de la Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie (LAURE), nous avons choisi de limiter notre étude aux stratégies et aux perceptions développées par les

* Cette étude ayant nécessité la consultation de documents d'entreprises et la conduite d'entretiens, nous remercions de leur collaboration le Centre de documentation du comité des constructeurs français d'automobiles ainsi que Messieurs E. Rosenberg, P. Gatel, C. Rose, L.D. Fouya, B. Festy et N. Hetzfeld dont les conseils ou les connaissances furent précieux pour la production d'analyses qui n'engagent que l'auteur.

** 28, quai de la Loire - 75019 Paris.

industriels plus particulièrement concernés par les sources mobiles de pollution atmosphérique. Cette recherche inscrite dans le champ des politiques publiques, empruntant quelques-uns de ses outils conceptuels à la science politique et aux travaux des spécialistes de la gestion et de la stratégie des entreprises, indiquera néanmoins la portée des actions des agents exclus de notre investigation quand celles-ci s'avéreront indispensables à la compréhension des opérations effectuées.

Les interactions qui se développent au cours des années 1995 et 1996 entre les constructeurs automobiles, les sociétés pétrolières, les transporteurs routiers, la filière biocarburant constitueront donc le cœur de l'analyse. Cette attention privilégiant les principaux acteurs économiques nous intéresse dans la mesure où elle permet d'une part de mieux cerner l'approche des questions environnementales par la cité de l'industrie, d'autre part, parce que les modes de perception, de présentation et d'actions de ces agents privés, étroitement associés à ce qui relève de la sphère publique, fournissent de précieux indices sur l'évolution des référentiels des politiques publiques. Même si dans leurs choix stratégiques les industriels demeurent réticents quant à la prise en compte des enjeux écologiques, l'argumentation environnementale, comme support de leur action, joue un rôle croissant. L'utilisation par les entreprises des interprétations qu'autorisent les incertitudes ou les controverses scientifiques sur les effets de tel ou tel polluant en est d'ailleurs l'une des manifestations [2]. Cette montée en puissance des critères environnementaux dans la décision ne résulte pas seulement de la dynamique compétitive des interactions engagées par les industriels mais aussi de la volonté du ministère de l'Environnement de poser un cadre de référence aux discussions préparatoires à la LAURE [3].

1. La tentative du ministère de l'Environnement : créer un espace d'expression des intérêts sociaux

En annonçant son intention de préparer une nouvelle loi sur l'air de par l'obsolescence de celle de 1961 et la nécessité d'intégrer des préoccupations nouvelles, Madame Corinne Lepage entérinait ce qui résultait de nombreuses échéances institutionnelles et politiques. La création d'un espace d'expression des intérêts sociaux, exprimé par la mise en place d'un groupe de concertation réunissant des représentants des acteurs socio-économiques, instituait un débat préparatoire au projet de loi et une tentative destinée à fixer un cadre global à l'action ministérielle et gouvernementale. Organiser un lieu d'expression c'est indubitablement, quelles que soient les oppositions manifestées en son

sein, essayer de s'approprier, et par là même de maîtriser le processus des intérêts contradictoires qui s'y énoncent.

Dans la démarche initiée pour protéger le bien collectif que constitue l'air et contrecarrer les réticences ou les oppositions de certains secteurs industriels ou ministériels, le ministère de l'Environnement prendra appui sur la mobilisation de ressources politiques engagée avant la prise de fonction de Madame Corinne Lepage et sur la confrontation des expertises.

À la différence d'autres ministères, l'Environnement ne dispose pas d'une administration puissante et d'un corps de hauts fonctionnaires dont l'histoire, la culture et le déroulement de carrière lui soit consubstantiellement lié. Dès lors, l'émergence et la formulation d'une question environnementale apparaissent étroitement liées à des caractéristiques politiques distinctes de celles relevant d'une politique publique sectorielle entretenant souvent des liens privilégiés avec un groupe social [4]. Ce n'est donc pas une élite politico-administrative qui a construit l'espace de sens dans lequel le ministère a inscrit son action. La construction selon laquelle la pollution automobile est une réalité ainsi qu'un enjeu de santé publique associe l'action de collectivités locales, des organismes de surveillance de la qualité de l'air, des professionnels de la santé et plus particulièrement de ceux de la Société Française de Santé Publique, c'est-à-dire une diversité d'acteurs qui ont su créer les conditions politiques d'une nouvelle prise en compte « institutionnelle » de la pollution atmosphérique [5-7]. L'opération de définition de la pollution atmosphérique due aux sources mobiles, la prise en considération de la gestion des risques liés à l'environnement renforcent l'aversion croissante d'une partie significative de la population à l'égard du risque. Cette association entre des impératifs sanitaires et environnementaux a hérité d'un contexte conjoncturel où se sont exprimées avec vigueur les revendications environnementales et écologiques dans le champ politique ; elle s'est vue renforcée par un calendrier institutionnel mondial, qu'il s'agisse de la conférence de Rio de 1992 ou de celle de Kyoto en 1997.

Ainsi, il y a bien eu imposition de représentations selon lesquelles la pollution atmosphérique, quelle que soit sa source, constitue un problème environnemental tant au niveau planétaire que local. La tenue de conférences internationales sur les effets probables de l'effet de serre a définitivement légitimé les interrogations relatives aux mesures à édicter. Ces quelques rappels illustrent que dans le domaine de la pollution de l'air, le médiateur, c'est-à-dire celui qui produit les représentations définissant le cadre global de l'action publique et les principes d'action susceptibles de réduire l'écart entre le réel perçu et le

réel souhaité, ne se réduit pas à une institution ou à un acteur. Ce sont plusieurs agents appartenant à des univers sociaux divers (scientifiques, médicaux, politiques) et intervenant à des échelons territoriaux distincts, qui en construisant socialement cette question environnementale, sont à l'origine d'un contexte politico-scientifique qui légitime et facilite l'intervention du ministère de l'Environnement. L'opération de définition donc de construction de la pollution et de ses enjeux ne pouvant pas être saisie « par le seul recours aux sciences exactes » [8], le rapport au monde institué est alors étroitement dépendant du cadre social et politique qui a structuré l'émergence des caractéristiques cognitives et normatives du processus de médiation ainsi que l'accès à la prise de parole et de pouvoir de tous ceux qui ont pour métier de surveiller, de mesurer et de réduire les émissions de polluants et d'en comprendre les conséquences sanitaires possibles. Cette situation labile, en ce sens qu'elle ne provient pas du travail d'un seul groupe social mais de l'interaction de plusieurs agents non forcément représentatifs des cultures ou des traditions d'une profession, est importante à souligner car elle permet de mieux apprécier le rôle des industriels conscients des répercussions que la perspective globale initiée par le ministère de l'Environnement peut avoir sur nombre de questions propres à leurs secteurs d'intervention.

Les conditions qui permettent d'énoncer l'obsolescence d'une loi et la nécessité d'intégrer des préoccupations nouvelles sont celles là mêmes qui participent de la production des normes et des valeurs censées orienter l'action du législateur. Mais cette « vérité du moment » [9] si elle s'appuie sur des analyses globales, somme toute conformes au caractère interdisciplinaire de l'écologie, a de telles incidences sur la façon d'entrevoir des politiques sectorielles ou des stratégies industrielles que nous assisterons à des conflits à l'extérieur et au sein du référentiel provisoirement hégémonique dans une large fraction de ceux qui fabriquent ou diffusent l'opinion.

Le déploiement de conflits, d'actions de coopération ou d'alliances n'a généralement pas besoin de la reconnaissance partagée d'une légitimité pour que s'expriment des points de vue, néanmoins ils sont apparus d'autant plus perceptibles que le ministère de l'Environnement a explicitement pratiqué ou recommandé la confrontation des expertises. Il est sans aucun doute justifié d'avancer que cette posture théorise une situation de fait ; le ministère de l'Environnement étant dépourvu du recours stratégique dont disposent ceux qui bénéficient du soutien d'un des grands corps de l'État. Cette confrontation des expertises avait déjà été pratiquée sur la politique des transports et avait donné lieu à la publication en juillet 1995 du travail réalisé par la cellule de

prospective et de stratégie du ministère de l'Environnement [10]. Cette pratique susceptible d'accueillir et de confronter différentes manières d'entrevoir un problème rompt avec la perception très souvent univoque que développent les ministères dont les structures sont historiquement modelées par le rôle dominant, voire exclusif d'un service faisant prévaloir ses valeurs. La nature des enjeux environnementaux et la diversité des savoirs mobilisés pour les appréhender donne à la notion d'évaluation, l'une des représentations de l'action administrative, une richesse de contenu qui interpelle et entremêle les référentiels de plusieurs politiques sectorielles. Bien que l'on ne puisse considérer la cellule de prospective et stratégie comme le porte-parole du ministre, sa production d'outils intellectuels livre quelques indications précieuses. L'action ministérielle se construit autour de principes environnementaux (développement durable, prévention, précaution et pollueur payeur) qui modifient la façon de réaliser l'évaluation économique, le processus de prise de décision et l'appréciation des politiques à entreprendre.

La construction de ce référentiel global ayant des incidences sur la place dévolue aux industriels présents dans différents secteurs, le point de vue de ces derniers est indispensable à situer, ne serait-ce que parce que toute transformation affectant une activité donnée est susceptible d'engendrer des remaniements ou des changements quant au cadre que tente de fixer le ministère de l'Environnement.

2. La cité de l'industrie

La mise en chantier d'une nouvelle loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie soulève ou réactualise des questions sur les différentes possibilités de réduction de l'émission de polluants par les sources mobiles (véhicules particuliers ou utilitaires). Pour atteindre cet objectif plusieurs voies sont praticables et se situent dans des domaines et à des niveaux dissemblables. Nous examinerons celles qui concernent les carburants (essence, gazole), les moteurs et exposerons succinctement la compétition entre les différentes filières énergétiques afin de mieux comprendre le système de contraintes et d'opportunités des entreprises et donc d'être en mesure de saisir la portée de leurs positionnements lors des discussions suscitées par le projet de loi. Sans épuiser l'étude de toutes les interactions techniques, industrielles, sociales et environnementales, notre présentation sélective ne peut se dispenser de l'explicitation d'un discours technique trouvant ses fondements dans des choix stratégiques, nous serons alors mieux à même de comprendre la structuration de la perception des enjeux écologiques.

La pollution automobile provenant essentiellement de trois éléments (les carburants, les facteurs liés aux réactions chimiques se produisant dans les moteurs et les gaz d'échappement) toute réglementation visant à réduire l'émission de polluants intéresse les constructeurs automobiles, les équipementiers, les pétroliers, et tous ceux qui participent à la formulation des carburants. On conçoit la tentation des motoristes d'exiger des carburants plus propres et celle des pétroliers de demander un meilleur fonctionnement des moteurs ; cette opposition explique partiellement d'une part les conflits d'intérêts qui peuvent surgir entre les industries pétrolière et automobile, d'autre part les discours environnementaux qu'elles produisent.

2.1. La fiscalité du gazole

Une des dissensions majeures, âprement discutée lors des années 1995 et 1996, concerne la fiscalité du gazole. Le développement de l'énergie nucléaire, la modification de la demande énergétique liée aux transformations des structures productives de l'industrie, la stratégie des constructeurs automobiles, particulièrement celle de PSA provoquant une diésélisation du parc de véhicules, sont à l'origine des mutations des sociétés pétrolières françaises dont l'un des objectifs est de préserver des marges de raffinage au demeurant très faibles.

Alors que PSA fonde une partie de ses atouts sur le développement d'un moteur dont le constructeur vante les qualités de motorisation, l'avantage économique et la baisse de consommation de carburant, l'Union Française des Industries Pétrolières (UFIP) ne manque pas de signaler les difficultés engendrées par l'évolution de la demande de carburants. Si la structure actuelle des raffineries a jusqu'à présent permis de répondre à l'augmentation de la demande de gazole, dans l'avenir on pourrait être confronté à une augmentation des importations de gazole et des excédents d'essence [11]. La baisse de rentabilité qui en découlerait pose la question d'investissements répondant partiellement à cette modification de la demande de produits énergétiques ; néanmoins les coûts seraient tels que la fermeture de raffineries, pour diminuer la production d'essence pourrait s'imposer. Le différentiel de fiscalité entre essence et gazole favorisant la diésélisation des véhicules particuliers, la consommation du gazole ne cesse de croître d'autant plus que se développe le transport routier. Ces facteurs accroissent les difficultés des pétroliers qui expriment clairement leur hostilité à l'égard d'un régime fiscal contribuant à aggraver une situation qu'ils apprécient comme désavantageuse.

L'évaluation des qualités environnementales du gazole est ainsi étroitement associée à des

positionnements industriels qui opposent les constructeurs automobiles, plus particulièrement PSA à l'UFIP. Si PSA s'évertue à présenter le moteur diesel comme un moteur propre et à faire valoir une réduction de consommation de carburant contribuant à l'indépendance énergétique, à l'amélioration de la balance commerciale française ainsi qu'à la maîtrise de l'effet de serre [12], la presse pétrolière se fait l'écho des études épidémiologiques sur la pollution atmosphérique et s'interroge sur le caractère raisonnable du tout diesel [13]. Les arguments employés par les uns et les autres sont à la fois d'ordre économique et environnemental. PSA fait valoir l'atout que représente la part de marché diesel européen détenue par l'industrie française. Leader mondial dans cette technologie, les prises de position des dirigeants de Peugeot ne manquent pas de rappeler l'importance qu'il convient d'accorder à l'emploi dans un secteur fortement concurrentiel et considèrent que l'écart de taxes sur le gazole et l'essence est justifié tant d'un point de vue économique qu'écologique. Le groupe va déployer une communication diversifiée sur ces thèmes, sur ce qu'il considère comme des contrevérités sur la pollution automobile et sur ses efforts constants pour développer des technologies plus propres. Le constructeur automobile rencontrera quelques difficultés à faire partager ses opinions, ce qui expliquera la création d'une structure chargée d'accueillir tous ceux dont les intérêts pourraient être contrariés par un relèvement des taxes sur le gazole.

Le Comité de Liaison et d'Information sur le Diesel (CLID) regroupera plusieurs constructeurs automobiles intéressés par le développement de cette technologie – à l'exception de quelques-uns d'entre eux dont Renault – des équipementiers soucieux de contrecarrer Total dans sa campagne jugée agressive contre le gazole, des organisations professionnelles du transport routier et des représentants de la filière des oléagineux soucieux de continuer à promouvoir des débouchés à leurs produits oxygénés incorporés au gazole. Ses activités, dont le suivi est confié à une société, visent à élaborer une riposte à ce qui est caractérisé « comme une attaque frontale et organisée contre le diesel ». Outre des rendez-vous avec différents ministères et hauts fonctionnaires, des initiatives comme l'envoi de courriers aux candidats à la présidence de la République*, la prise de contact avec des représentants d'organisme de surveillance de la qualité de l'air et la volonté de confier à des scientifiques des études critiques sur les données épidémiologiques et toxicologiques existantes, le CLID développe plus

* Les principaux candidats répondront à ces courriers pour signifier, quelle que soit la formulation employée, que dans un proche avenir ou au cours de leur mandat, ils n'auront nullement l'intention de modifier l'équilibre fiscal entre l'essence et le gazole.

fortement ses actions d'information et de communication à destination d'un public large. Ce changement d'échelle quant au public visé s'accompagne d'un argumentaire intégrant les questions environnementales. Si les arguments économiques sont largement employés, la brochure du CLID, éditée en 1996, contient de nombreux développements sur les avantages environnementaux du moteur diesel et aborde l'impact sanitaire des émissions de polluants par l'automobile. Le comité tente de contrecarrer l'image négative parfois accolée au diesel, souligne l'agrément de conduite et les économies de consommation procurées aux automobilistes. Apparaissent également les rappels des progrès accomplis pour les émissions des véhicules neufs et la foi dans de futures innovations réduisant encore la quantité de polluants. Les messages délivrés au public sont, somme toute, relativement classiques et empruntent leurs tonalités à plusieurs registres selon les interlocuteurs et les conjonctures. Au sein du CLID les discussions du projet de loi sur l'air sont évoquées et chacun des partenaires, l'Automobile Club National ou l'association Force Ouvrière des Consommateurs*, apporte sa contribution à la défense de l'automobile ou à la relativisation des études sur le caractère nocif des particules diesel. Dans des domaines nécessitant des compétences techniques, des entreprises, telles que Lucas Diesel Systems, apportent le savoir-faire permettant de discuter de questions pointues comme celle du cycle de référence européen servant à mesurer la pollution des voitures [14].

La reconnaissance du fait que les gaz d'échappement des moteurs diesel sont probablement cancérogènes, et par là même la justification pour des raisons environnementales et de santé publique de la suppression du différentiel fiscal avec l'essence, n'ont pas seulement rencontré l'hostilité et le scepticisme organisés de PSA, mais également ceux des transporteurs routiers. Cette profession a connu en l'espace d'une dizaine d'années de profonds bouleversements et a été confrontée à une surcapacité et à un effondrement des prix. Il y a donc nécessité, pour nombre d'entreprises ou de tractionnaires, d'éviter l'effet de ciseaux que pourrait provoquer une hausse des charges. Le poste carburant représentant près de 15 % du prix de revient des petites entreprises de transport, il n'y a pas lieu de s'étonner de la vigilance des organisations professionnelles quant au prix du gazole et de leurs démarches répétées auprès du ministère des Transports pour empêcher toute augmenta-

tion de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP). Les journalistes de l'Officiel des transporteurs se font l'écho des perceptions de la profession quand ils mentionnent soit « l'intense campagne visant à convaincre les Français du caractère particulièrement polluant des émissions de moteurs diesel », soit la « nouvelle polémique, de source peu assurée », qui se « déclenche autour des effets polluants générés par les moteurs diesel » [15]. Intense campagne, source peu assurée, les termes choisis manifestent la réticence à se situer sur des positions autres que celles visant à préserver des intérêts économiques immédiats. De l'écologie ou des préoccupations environnementales il n'est guère question et ceux qui s'y réfèrent sont explicitement accusés de vouloir assurer à l'État des rentrées fiscales supplémentaires. La loi sur l'air serait dès lors un prétexte dont pourraient s'emparer ceux qui auraient pour dessein de remettre en cause le rôle du transport routier dans notre économie nationale. C'est sans aucun doute dans le but de défendre les intérêts de la profession que la Fédération Nationale des Transports Routiers (FNTR) participera aux travaux du CLID et se ralliera aux démarches protestant contre les « attaques » et les « informations alarmistes, mettant en cause » le diesel et « ses effets supposés sur la santé » ou « son impact sur l'environnement »**. Si durant plusieurs années le diesel a bénéficié d'une image de propreté par rapport à l'essence, l'écho rencontré par les études médicales des années 90 modifie cette perception. Bien que les faibles rejets de gaz carbonique soient souvent mentionnés au moment où la lutte contre l'effet de serre impose ses exigences, cet atout ne parvient pas à masquer le fait que des organismes scientifiques classent les émissions de diesel comme étant probablement cancérogènes [16]. Quelles que soient l'habileté et la véracité des propos mentionnant le faible rejet de certains polluants (monoxyde de carbone, gaz carbonique...) comparativement à l'essence avec ou sans plomb, la production d'oxydes d'azote et de particules des moteurs diesel constitue un sujet de préoccupations pour les médecins. De l'affirmation selon laquelle le moteur diesel pollue moins, on passe plus fréquemment à celle indiquant que les moteurs ou les carburants polluent différemment. Se développe ainsi une nouvelle argumentation sur les avantages ou les inconvénients de chacun d'entre eux ; ce qui ne saurait fonder une remise en cause de la place acquise par la technologie du diesel à partir d'impératifs d'environnement ou de santé.

Cette évolution dans le traitement du sujet peut trouver ses causes aussi bien dans les connaissances acquises par les différentes

* En réponse à un article paru dans une revue scientifique de vulgarisation, l'Association FO des Consommateurs publiera une réponse intitulée « Diésélistes : Halte à la diabolisation » dans Les Cahiers AFOC avril 1995 ; 96.

** Interventions du CLID auprès de plusieurs ministères le 18 juillet 1995.

approches scientifiques (physico-chimie, toxicologie expérimentale et épidémiologie) que dans les divisions de la cité de l'industrie développant des coopérations et des conflits à géométrie variable. Cette intégration accrue des données environnementales ne s'explique pas seulement par les interactions opérant entre l'industrie et le milieu médical, mais par la prise en compte intéressée des secteurs industriels qui peuvent, à un moment donné, utiliser cette ressource pour faire valoir une stratégie ou un point de vue auprès des services du gouvernement ou de l'opinion publique. Ainsi les documents édités par Total*, tout en apportant leur concours au combat contre l'idée d'une aggravation de la pollution de l'air, reconnaissent la contribution de la circulation routière aux différentes pollutions et mettent en exergue des problèmes non résolus comme la question des oxydes d'azote, irritants pour les voies respiratoires et précurseurs d'ozone, et celle des particules avec les risques qu'elles sont susceptibles de provoquer. Invoquant le recours à l'analyse coût-efficacité, les solutions préconisées pour améliorer la qualité de l'air présentent une multitude de mesures parmi lesquelles la modification d'un régime fiscal qui pénalise lourdement l'essence sans plomb et encourage le diesel, le recours à de nouvelles technologies moteurs pour réduire l'émission de particules et en tout dernier lieu de nouvelles spécifications pour les carburants. Certains propos iront jusqu'à admettre que le diesel a sa place sur la route et non en ville**, une manière comme une autre de suggérer une distinction parmi ceux qui utilisent le gazole. Si dans un premier temps, la diversité des contraintes et des transformations opérées dans le secteur des transports a participé d'une attitude où les routiers se sont limités à empêcher toute augmentation de la TIPP, la revendication d'un gazole utilitaire est de plus en plus mise en avant jusqu'à devenir l'une des exigences de la profession lors des états généraux de juin 1996. Néanmoins, la préoccupation d'éviter toute augmentation de la charge fiscale des transporteurs a largement prévalu lors des discussions à propos du projet de loi sur l'air. La tentative de dissocier les routiers des constructeurs s'est non seulement confrontée au poids des traditions revendicatives de la profession mais également aux capacités réactives et dynamiques de l'Union Routière de France (URF) qui a su apporter une aide précieuse à ceux dont les intérêts sont liés à la route et mobiliser les automobilistes diésélistes.

S'il convient de relativiser l'importance que peut avoir la faible fiscalité sur le gazole dans la domination croissante de la route et le déclin

relatif du rail dans le transport de marchandises, les nouveaux enjeux de la profession ont d'abord été perçus au travers d'une situation où la concurrence pour la production et la consommation de fret faisait rage alors même que la fourniture des infrastructures et la prise en compte des effets externes, dont ceux de la pollution, relevaient des autorités publiques. Confrontée à une pression concurrentielle accrue, l'attitude consistant à éviter toute hausse de la TIPP a longtemps prévalu alors même que les instances internationales des transporteurs routiers s'intéressaient à la question des transports durables***. Cette faible disposition quant à l'intégration des thèmes environnementaux diffère quelque peu de celle manifestée par la filière des biocarburants.

2.2. La reformulation des carburants

La reformulation des carburants est une modification qui, entre autres, substituerait à une fraction des composants particulièrement polluants ou toxiques des composés contenant de l'oxygène qui brûlent le carburant plus complètement, donc plus proprement. Cette voie de dépollution suppose soit la production d'huiles végétales ou de leurs esters produits à partir d'oléagineux (colza, tournesol...) et utilisables dans les moteurs diesel, soit la fabrication d'alcool (éthanol, méthanol) ou de ses dérivés tirés de la distillation de plantes (blé, betteraves, pommes de terre...) et susceptibles d'être incorporés dans l'essence. Cette filière des biocarburants réunit des acteurs issus du monde agricole qui, très tôt confrontés à des problèmes de débouchés, ont tenté de mettre en place des solutions alternatives de développement. Bien que les situations des filières bio-éthanol et biodiesel soient différentes, elles trouvent toutes deux leur origine dans les négociations internationales du GATT où se sont confrontés les intérêts des agriculteurs européens et américains et dans le cours suivi par la politique agricole commune. Ce contexte géostratégique allié aux interrogations sur le devenir des énergies fossiles a incité les filières biocarburants à tenter de diversifier leurs débouchés et à offrir à terme des solutions plus ou moins alternatives aux produits pétroliers. Leurs efforts de structuration commencent dès le début des années 80. Pour ne citer qu'un exemple, c'est en 1981 que l'idée d'utiliser de l'ester méthylique de colza pour les moteurs diesel est expérimentée en collaboration avec l'Institut Français du Pétrole (IFP) et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie. Bien que rattachés par une multitude de liens au

* Conférence de presse du 7 février 1996 : Comment améliorer la qualité de l'air en milieu urbain ?

** Libération, 8 février 1996.

*** En 1996, dans la perspective du 25^e congrès mondial de l'Union Internationale des Transporteurs Routiers, une étude est réalisée pour mesurer la perception de la notion de développement durable par la profession.

monde agricole, les producteurs d'oléagineux, de betteraves et de céréales accroissent, grâce à la jachère industrielle, la production de produits non alimentaires dont les débouchés nécessitent l'intervention des pouvoirs publics et le partenariat avec le monde industriel.

Le contexte à l'origine de la structuration des projets de biocarburants et les rapports institués avec des organismes comme l'ADEME et l'IFP, puis avec le ministère de l'Industrie et sa direction des hydrocarbures, sans compter les appuis diversifiés issus de l'agriculture et les contacts établis avec le ministère des transports, concourent à l'apprentissage et à l'intégration du discours et des contraintes environnementales.

Si à l'origine le souci premier de l'État et du ministère de l'Agriculture était d'assurer le maintien d'activités économiques et d'emplois dans les campagnes, très rapidement le discours de la filière, tout en tirant bénéfice de cette volonté politique de soutenir l'agriculture française puis européenne, développe des argumentations où les valeurs traditionnelles liées à l'agriculture sont associées aux préoccupations d'indépendance énergétique et de progrès pour l'environnement. Cela est d'autant plus à souligner que nous sommes confrontés à un processus d'industrialisation qui pour se développer doit rapidement intégrer les questions débattues dans les milieux environnementaux. Ceux-là mêmes qui sont des acteurs du productivisme agricole, et dont les méthodes d'exploitation et de culture sont très largement controversées, se trouvent obligés pour mener à bien leur entreprise de s'appuyer sur des principes environnementaux pour affronter ceux qui travaillent au statu quo ou au verrouillage d'innovations susceptibles de remettre en cause des situations acquises.

Les relations de coopération et de conflits entre les sociétés pétrolières et la filière des biocarburants sont particulièrement illustratives d'une part de la prégnance accrue des réflexions environnementales dans le développement des activités économiques, d'autre part des entrées multiples, voire réversibles, qu'offre l'incorporation des soucis écologiques pour ceux qui s'adonnent à leurs instrumentalisation. Ainsi, dans la perspective d'une manipulation des questions environnementales, les rapports de force sont non seulement construits à partir d'oppositions frontales mais bien souvent sur la base de coopérations croisées. Deux exemples techniques que nous présenterons de façon simplifiée peuvent conforter notre propos. Si l'ester méthylique de colza incorporé dans le gazole a connu un succès commercial incontestable c'est parce qu'il constitue un complément au déficit français en gazole et en fioul. Confrontées depuis plusieurs années à une augmentation de la consommation de gazole, les sociétés pétrolières apprécient cette souplesse d'utilisation. D'autres oppor-

tunités ont été saisies par la filière des oléagineux lors de la réduction du taux de soufre dans le gazole qui, en posant le problème technique de la lubrification des moteurs a offert une fenêtre supplémentaire de croissance à un produit qui résolvait le problème suscité par un gazole à basse teneur en soufre. Cette relation de partenariat avec les pétroliers n'est pas la seule raison d'un certain succès puisqu'il fallait réunir d'autres conditions, notamment réglementaires et fiscales, pour prétendre s'adresser à un marché potentiel important. Ce partenariat entre la filière des oléagineux et le monde pétrolier afin de commercialiser des mélanges hydrocarbures-biodiesel est d'ailleurs considéré comme une particularité bien française*. La stratégie se limite donc à proposer des additifs aux carburants et à ne pas prétendre utiliser le biodiesel comme un carburant alternatif ; cette possibilité se heurtant à des handicaps de compétitivité par rapport aux énergies fossiles et impliquant la résolution de problèmes techniques. Le choix est donc de s'adresser en priorité aux flottes captives des collectivités locales et de développer l'assise politique du biodiesel à partir d'une association, « Club des villes diester », permettant de créer un réseau d'échanges capable de convaincre les élus des vertus environnementales du produit. Cette stratégie de lobbying, à laquelle participent les pétroliers et les constructeurs, a rencontré des succès notables notamment au moment où la conjoncture politique a connu une forte poussée des écologistes et où les élus ont ressenti la nécessité d'afficher des préoccupations dont ils espéraient qu'elles soient appréciées par leur électeurat.

Il n'en demeure pas moins que les pétroliers ont exprimé lors de la discussion sur le projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie leur claire opposition à ce que le législateur les oblige à choisir une technique de fabrication et en l'occurrence à rendre obligatoire l'incorporation de produits oxygénés d'origine agricole. Sans compter les difficultés qui pourraient résulter d'une telle mesure nationale au regard de la législation communautaire et des obstacles que ne manquerait pas de créer British Petroleum, producteur d'alcools de synthèse, les sociétés pétrolières entendent pouvoir effectuer leurs choix en fonction des seuls impératifs de rentabilité et de puissance. Cela est particulièrement clair en ce qui concerne les rapports établis avec la filière éthanol.

Avec la suppression du plomb dans l'essence se pose la question de relever l'indice d'octane afin d'assurer un démarrage et un fonctionnement satisfaisant des moteurs. Bien que la filière bio-

* L. Chatin, de ELF France, communication à la Conférence internationale sur la standardisation du biodiesel, Vienne 1995.

éthanol ait tenté de s'imposer en profitant de cette opportunité, les pétroliers sont parvenus à contenir, voire à empêcher le développement d'une filière alcool qui serait en situation de résoudre le problème posé et de diminuer sensiblement l'émission d'un certain nombre de polluants. Plusieurs possibilités s'offrant aux compagnies pour augmenter l'indice d'octane, elles optent pour la préservation de la maîtrise des procédés techniques ainsi que pour une palette de choix qui leur permettent de décider en fonction des conditions économiques, fiscales et réglementaires du moment. Cette opposition à propos d'un problème « technique », qui relève de l'ordre du pouvoir et de l'économie, s'est développée et a même souvent été formulée à partir de questions proprement environnementales. Ainsi la Confédération Générale des planteurs de Betteraves (CGB) ne manque pas de souligner que les pots catalytiques utilisés avec l'essence sans plomb remplissent mal leurs rôles pour les trajets courts effectués en ville et qu'en conséquence l'amélioration de la qualité de l'air contrairement à ce que pense l'industrie pétrolière passe, vu ses effets immédiats et peu coûteux, par une reformulation des carburants et non point par un rajeunissement bien trop lent du parc automobile. En contrepartie la presse professionnelle des pétroliers considère que l'obligation d'incorporation de biocarburants est une mesure de politique agricole plutôt qu'une réponse environnementale [17].

Qu'il s'agisse de la lettre d'information de l'Union Française des Industries Pétrolières, des études réalisées par la société Ecobilan pour le compte de la CGB ou de l'Organisation Nationale Interprofessionnelle Des Oléagineux (ONIDOL), l'analyste attentif trouvera des informations sur les effets plus ou moins limités de l'introduction de composés oxygénés sur des polluants critiques comme les dioxydes d'azote et les particules, ainsi que de très longs développements sur les bilans écologiques et énergétiques de tel ou tel produit. Évidemment les estimations et les calculs de l'IFP et de l'Association Générale des Producteurs de Blé (AGPB) sur le bilan énergétique de l'éthanol seront pour le moins divergents* ; d'où la nécessité dans laquelle se trouvent les responsables de la filière biocarburant d'asseoir la légitimité de leurs recherches en collaborant avec des organismes comme l'ADEME qui dispose des compétences et du capital symbolique suffisant pour attester du sérieux d'une étude. Cette recherche de la légitimité allant jusqu'à la tenue de conférences de presse à l'École des mines de Paris sur des questions relatives aux impacts globaux des filières gazole et diester et répertoriant ce qui a trait à l'effet de serre, à l'acidification de l'atmosphère et à l'épuisement des ressources naturelles. Il est vrai que les com-

pagnies pétrolières disposent des compétences d'organismes comme l'UFIP ou de relations instituées avec des établissements scientifiques comme l'IFP, sans compter le poids de ses liens institutionnels avec le ministère de l'Industrie, la reconnaissance et le pouvoir procurés par la participation à des programmes européens (Auto-oil) où se nouent les relations de conflits et de coopérations avec les constructeurs. Bien que non exhaustif, ce rapide panorama démontre que la puissance des pétroliers est sans commune mesure avec celle de ceux qui veulent développer les carburants agricoles.

La montée en puissance de nouveaux réseaux économiques, une meilleure connaissance des carburants qui fut longtemps le seul apogée des compagnies pétrolières, la discussion sur les spécifications du gazole et des essences par des acteurs économiques dont les intérêts ne sont pas en toute circonstance identiques avec ceux des pétroliers, le processus d'élaboration des normes de la qualité de l'air par les instances communautaires (Commission et Parlement européens), la prise en compte des impératifs de santé publique et le choix politique de réduire les émissions provoquées par la circulation routière ont considérablement amoindri – malgré la diversité des appuis et le poids économique et politique acquis par des sociétés comme Total ou Elf – la puissance sans partage que les sociétés pétrolières ont longtemps exercée. Des remarques similaires pourraient être faites pour l'industrie automobile, il faut néanmoins ne pas oublier que l'ensemble des facteurs cités et la présence de cabinets-conseils** dans le cadre des programmes européens de la qualité de l'air ne sont pas en mesure de changer la prédominance de l'approche technologique et de l'analyse coût-efficacité qui demeurent les bases de la coopération des constructeurs et des pétroliers européens. L'industrie pétrolière ne manque pas de souligner que des mesures comme l'aménagement de la circulation urbaine, le renouvellement du parc ont un rapport coût/efficacité nettement supérieur à une sévèrisation des normes sur les carburants qui entraîne parfois des dépenses importantes pour des améliorations peu significatives de la qualité de l'air. S'appuyant sur les conclusions du programme Auto-oil, auquel elle participe avec les constructeurs et les instances de la communauté, l'UFIP rappelle que des mesures supplémentaires sur les carburants auraient peu d'incidences, même au prix d'un doublement des coûts du programme ; appréciée comme coûteuse et néfaste, la réglementation en discussion est souvent qualifiée comme étant une surenchère pénalisante. Cette approche participe de la construction de positions où la prise en considération des incertitudes

* Campagnes Solidaires, 1991 ; 42 : 14.

** A.D. Little et Touche Ross Europe Service.

scientifiques, jugées élevées, sont mises en rapport avec des risques qualifiés de faibles.

Qu'il s'agisse des questions relatives au changement climatique ou des conséquences de la pollution atmosphérique sur la santé, l'analyse coût-efficacité apparaît comme l'une des limites à une emprise excessive du principe de précaution. Il est dès lors compréhensible que des interlocuteurs réduisent l'environnement à un corpus de règles et s'interrogent sur la légitimité des parlementaires européens à fixer les spécifications des carburants. Sans jamais contester le bien-fondé de la protection de l'environnement, les investissements opérés pour améliorer la qualité de l'air (suppression du plomb dans l'essence, réduction du soufre dans le gazole et l'essence, baisse du benzène dans l'essence, récupération des vapeurs...) sont autant de contraintes qui se surajoutent aux nombreuses modifications du marché de l'énergie qui ont parfois pris au dépourvu les pronostics des pétroliers. On peut dès lors émettre l'hypothèse que les compagnies escomptent étaler dans le temps les opérations de reformulation de carburants qu'elles savent pourtant inéluctables.

Les positionnements de la filière biocarburant par rapport aux principes environnementaux, à l'organisation des marchés et la nature des demandes adressées à l'État sont différents de ceux des pétroliers. Développant de plus en plus ses arguments auprès du grand public sur tout ce qui contribue à lutter contre l'effet de serre et contre l'épuisement des ressources naturelles, ses revendications à l'égard des autorités publiques insistent sur l'intérêt d'utiliser une politique fiscale pour que la filière, née de la conjonction de la jachère industrielle et de la solidarité avec le monde rural, puisse pleinement inscrire ses actions dans la perspective d'une politique d'encouragement aux énergies renouvelables. Sur ce dernier aspect il est parfaitement clair que les compagnies ont également des exigences qui ne sont pas de même nature. Elles sont sans aucun doute soucieuses de maintenir leurs partenaires dans un rôle subalterne en relativisant l'expérience américaine, en mentionnant l'échec du plan alcool du Brésil [17] et en rappelant que les sommes investies pour diminuer l'émission de certains polluants seraient plus avantageusement utilisées en procédant à d'autres actions, mais elles expriment de plus fortes préoccupations quant aux conditions dans lesquelles s'opèrent la concurrence entre les énergies. Depuis quelques années l'UFIP conteste une fiscalité qu'elle juge discriminatoire à l'encontre des produits pétroliers et considère que EDF et GDF jouissent d'un

monopole et de faveurs qui faussent la concurrence dans le secteur de l'énergie*. Cette confrontation entre les différentes filières énergétiques est porteuse d'une nouvelle configuration et de nouveaux champs de croissance dans le secteur de l'énergie, qui par ailleurs peuvent être confortés par des évolutions de l'industrie automobile.

2.3. Une nouvelle donne pour l'industrie automobile ?

Sur la question de la pollution automobile Renault et Peugeot n'ont pas adopté une attitude similaire, d'une part l'absence de Renault au CLID est pour le moins significative, d'autre part sa collaboration aux travaux de la Société Française de Santé Publique manifeste une ouverture à l'égard des professionnels de la santé qui tranche avec le comportement de la firme Peugeot**. Néanmoins, les deux constructeurs se sont évertués dans le cadre des communiqués de presse du Comité des Constructeurs Français d'Automobiles (CCFA) à fournir une représentation de la pollution automobile indiquant les diminutions passées et en cours de réalisation des émissions de polluants. Quant aux solutions préconisées, elles allient la diversité tout en étant empruntées d'une réflexion orientée. Dans le « Mémoire sur le problème de la pollution et de la qualité de l'air »***, le renouvellement du parc de véhicules est présenté comme un élément fondamental à côté de mesures comme la sévérisation du contrôle technique, l'amélioration des carburants et de la circulation, le développement d'autres types d'énergies et des infrastructures routières. Ces propositions ont en commun de demeurer dans la perspective d'une relance de l'industrie automobile, des métiers ou des infrastructures indispensables à sa croissance ; elles supposent la production de mesures édictées par le législateur et sont fréquemment accompagnées de développements sur l'intérêt du recours à d'autres énergies (électrique, gaz naturel véhicule, gaz de pétrole liquéfié).

Plusieurs facteurs concourent à cette prise en compte. Durant de nombreuses années l'industrie automobile a surtout connu une dynamique d'évolutions technologiques donnant la priorité aux innovations de procédés et à une gestion « à minima de l'évolution technique des véhicules » [18]. À compter des années 70, les exigences liées à l'effet de serre et au réchauffement de la planète renforcent les contraintes sociétales et environnementales [19]. Les constructeurs mondiaux ont ainsi, de manière inégale, selon leurs cultures et les degrés de pression dont ils furent l'objet de la part des pouvoirs publics, intégré le

* Rapport de J.J. Rosa, préparé à la demande de l'UFIP, La consommation d'électricité, de gaz naturel et de fuel en France et les conditions de la concurrence entre les énergies, janvier 1996.

** Le rapport sur la pollution atmosphérique d'origine automobile et la santé publique sera réalisé avec le soutien de Renault, de l'UFIP et de Rhône-Poulenc.

*** Mémoire sur le problème de la pollution et de la qualité de l'air, document du Comité des Constructeurs Français d'Automobiles, novembre 1995.

caractère incontournable de nouvelles normes antipollution. Si dans un premier temps cela s'est effectué sans un bouleversement radical des technologies des moteurs, les nouvelles recherches, bénéficiant de moyens intellectuels et financiers plus conséquents, ouvrent des promesses d'innovations d'un autre ordre [20]. De nombreux acteurs industriels sont intéressés par l'utilisation de l'électricité, du gaz naturel, du GPL, ou par l'amélioration des moteurs hybrides ou bimodaux, et des partenariats se déploient avec EDF, GDF, Primagaz... Cette compétition entre les différentes filières implique les sociétés pétrolières et suppose des mesures techniques ou fiscales dont l'adoption fut parfois l'objet d'âpres délibérations parlementaires lors de la discussion du projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Sans exagérer l'importance immédiate du recours possible à de « nouvelles » énergies, nous rappellerons à titre d'exemple que « le véhicule électrique fait partie des options techniques alternatives plausibles à la voiture à moteur thermique » [21] depuis la fin du siècle dernier. L'histoire de la sociologie de l'innovation accredit l'idée d'un cycle où la compétition entre les constructeurs automobiles s'oriente de plus en plus dans des domaines comme la pollution atmosphérique, la sécurité ou le recyclage des matériaux. Cette tendance se vérifie dans la communication environnementale des entreprises ou du Comité des Constructeurs Français d'Automobiles qui octroient une plus grande surface rédactionnelle aux problèmes relatifs à l'environnement.

Cette plus grande perméabilité aux thèmes environnementaux ne prive pas les constructeurs automobiles de rappeler que les progrès accomplis en matière d'émission de polluants ont été très importants et qu'à l'avenir ils seront obligatoirement beaucoup plus marginaux. Si, comme les sociétés pétrolières, ils se réfèrent à l'analyse coût-efficacité c'est pour en conclure que des investissements importants provoqueraient des améliorations de la qualité de l'air négligeables. « The European Automakers »* ne craint pas de s'interroger sur le fait de savoir si dans le cadre du programme Auto-Oil, la Commission européenne n'aurait pas outrepassé ses droits ? Une manière de s'opposer aux coûts supplémentaires que de nouvelles normes antipollution trop sévères engendreraient et de protester contre « le fardeau excessif » qui incomberait à l'industrie automobile dans la lutte contre le CO₂. Bien que des mesures comme le renouvellement du parc automobile soient inlassablement énoncées aussi bien par Renault que Peugeot, quelques coups de canifs sont donnés à l'entente avec les pétroliers lorsque les constructeurs considèrent

que le chaînon manquant des propositions sur les émissions pour l'an 2000 est constitué par les carburants. Les suggestions émises sur les reformulations de carburants et les propositions de carburants spécifiques, utilisés par les Suédois ou les Italiens et destinés à la circulation en agglomération, sont à l'opposé de ce que souhaitent les compagnies pétrolières. Il n'est dès lors guère surprenant de constater un intérêt plus soutenu des constructeurs pour la filière biocarburant alors même qu'ils s'orientent vers la recherche-développement et la commercialisation de nouvelles technologies pour les moteurs. L'énoncé d'après lequel il est possible d'améliorer la qualité de l'air avec de meilleurs carburants est aussi employé pour interpellier l'État et obtenir une défiscalisation facilitant l'émergence de nouvelles énergies sur le marché. Ainsi, selon le destinataire des interpellations, la tonalité et la nature du discours changent de manière significative. On peut par ailleurs entendre des représentants des constructeurs s'interroger sur les projets de transports durables et s'inscrire dans une perspective de croissance ne découlant pas de contraintes immédiates. Dans ce domaine il ne nous semble pas avoir constaté de différenciation avec les pétroliers qui reprennent ce qui apparaît comme l'une des figures du discours des industriels : la nécessité dans laquelle ils se trouveraient de bénéficier d'un environnement réglementaire à la fois prévisible et cohérent. Cette volonté commune est à la base de leur coopération, de leur alliance et s'exprime parfois par une forme de dépit quant à l'incapacité de maîtriser ce qui, pour leur mode de pensée, s'apparente à la manifestation de comportements passionnels ou irrationnels de la part de l'opinion, voire des politiques. Malgré l'insistance sur les progrès effectués depuis près de 30 ans sur la réduction des émissions de polluants, la tenue de conférences de presse signifiant que la sévèrisation outrancière des normes antipollution pourrait avoir des conséquences sur le prix des automobiles et les emplois, le rapport avec la diversité du social propre à tout enjeu environnemental n'a pas permis à la seule légitimité du savoir industriel de s'imposer. Quelle que soit l'importance de l'intégration des valeurs environnementales, les discours tenus sur la nécessité d'anticiper les évolutions sociales et les modifications qui rendent viables la pénétration commerciale de nouvelles technologies, Renault et Peugeot ont le plus souvent donné l'impression de réagir au contexte et non de construire une stratégie fondée sur la protection de l'environnement. Si les crispations sont apparues moins nombreuses du côté de Renault, sa participation au colloque de la SFSP en témoigne, les initiatives entreprises s'apparentent plus à un management qu'à une stratégie environnementale et l'adaptation a posteriori aux contraintes exercées par la législation communautaire semble l'attester.

* *The European Automakers 1996* : 36.

3. Le monde de l'automobile et de la route

Il n'est pas du ressort de notre étude de présenter un tableau exhaustif de l'ensemble des associations, journaux et clubs qui participent de la puissance d'industries qui emploient plusieurs centaines de milliers de personnes. L'Union Routière de France (URF) retiendra néanmoins notre attention de par le rôle actif qu'elle a exercé lors des débats qui ont précédé l'adoption de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Cette association puise non seulement sa puissance dans celle de ses nombreux adhérents (sociétés autoroutières, constructeurs, pétroliers, syndicats de transporteurs et de travaux publics, Automobile Club National...) mais également dans l'importance acquise par l'automobile dans l'imaginaire et les activités sociales des Français.

Les interventions de cette association attestent du suivi des prises de position suscitées par la pollution automobile et de son souci de fédérer tous ceux dont les activités sont liées à la route. Sachant pertinemment que la perception et la construction de ce qu'est la pollution automobile constitue un enjeu dont elle ne peut se désintéresser, elle sera à l'initiative d'un groupe de travail associant les constructeurs automobiles, les pétroliers et la société autoroutière Cofiroute*. Le travail en question donnera lieu à un rapport répertoriant les connaissances acquises sur huit polluants et à un récapitulatif sous forme d'un tableau pour chacun d'entre eux indiquant la présentation usuelle et les faits. Cette méthode d'exposition conforte le point de vue selon lequel la pollution atmosphérique est présentée d'une manière déformée alors même que la qualité de l'air grâce aux efforts demandés et entrepris par les industriels ne cesse de s'améliorer. Ce divorce entre la réalité et les perceptions d'une opinion publique, pour qui les choses empireraient, oblige l'URF à apporter des explications à ce qui semble incompréhensible. Plusieurs causes sont avancées, qui peuvent relever soit de l'ordre de sentiments infondés, soit de confusions à propos de la notion de seuil d'alerte, ce qui est une manière contestable d'accorder de l'importance à un terme auquel on attribue un fort pouvoir d'évocation. La principale d'entre elles semble renvoyer à des campagnes de désinformation. Au nombre des acteurs qui « consciemment ou non mettent uniquement l'accent sur les éventuels aspects négatifs » ou qui déforment la réalité, la consultation du tableau des différents polluants avec les colonnes « présentation usuelle » et « faits » apporte des réponses dénuées de la moindre ambiguïté. Si l'on est en droit de supposer que les « faits » sont le produit du savoir du groupe de travail institué par l'URF, la colonne

« présentation usuelle » concerne dans la quasi-totalité des cas l'Institut Français de l'Environnement et des organismes comme l'ADEME, AIRPARIF... Les professionnels de l'environnement ne sont d'ailleurs pas les seuls à essuyer les critiques, puisqu'à propos des rapports alarmistes à l'origine des mécanismes de désinformation figure également une allusion aux études d'Évaluation des Risques de la Pollution Urbaine sur la Santé (ERPURS), qui sont considérées comme sujettes à caution**. Bien que l'identité de la cible visée puisse échapper à l'observateur inattentif, ce propos incisif sera par la suite plus habilement présenté grâce à la connaissance et à l'exploitation des clivages de la société médicale. S'il est de notoriété publique qu'il existe une primauté du biologique sur le clinique, une faiblesse de la culture de précaution, un déficit d'exploitation de la statistique par le milieu médical qui participent d'une faible prise en compte de l'importance de l'approche épidémiologique, l'URF a su se faire l'écho des interrogations sur la causalité des liens entre des polluants et les phénomènes de mortalité ou de morbidité. Si les industriels ne se sont pas privés de rappeler les interrogations et les doutes du milieu scientifique quant au caractère cancérigène de telle ou telle substance, y compris lorsqu'il s'agissait d'oppositions résultant de projets industriels contradictoires, l'URF a manifesté une certaine intelligence de situation quant à la compréhension du rôle que la santé publique pouvait jouer dans son association avec les principes environnementaux. Son souci de produire des notes d'information sur le thème de la qualité de l'air en est l'illustration. Toutefois si l'association a très rapidement intégré la démarche selon laquelle il n'y avait aucune preuve du caractère cancérigène des véhicules routiers, elle a relativement tardé à exploiter les différences d'approches au sein du milieu médical et à utiliser ces différenciations sur la scène médiatique et dans le cadre du débat public***. A contrario l'URF a très tôt exprimé son opposition à tout ce qui était susceptible de contester l'importance acquise par la route dans le transport de marchandises ou de personnes, ou de remettre en cause la place de l'automobile en ville.

Avec la collaboration de deux des trois principales organisations professionnelles du transport routier [la FNTR et la Chambre Nationale des Loueurs et Transporteurs Industriels (CLTI)], elle diffusera une brochure pour répondre aux 13 contrevérités sur le transport routier. La philosophie générale et la tonalité de ce document sont

** Note d'information thématique de l'URF, janvier 1995.

*** Le Pr M. Aubier, Chef du service de pneumologie de l'hôpital Bichat, qui rappelle que la pollution automobile ne peut pas être une priorité de la santé publique, sera invité par l'URF le 6 mars 1997 lors d'une rencontre sur les transports.

* Ce groupe de travail s'est réuni à trois reprises entre mars et septembre 1994.

très fortement emprunts de la culture modale et du refus de prendre en compte des réalités comme les coûts externes provoqués par les transports (air, bruit, consommation d'espace...). Le mode des propos tenus s'apparente à celui de la dénégation : les poids lourds ne sont pas responsables de l'effet de serre, ceux-ci circulent essentiellement en rase campagne, là où il n'y a pas de problème de pollution de l'air... Associés à des affirmations relativisant le soulagement apporté au trafic par le transport combiné, à des remontrances adressées à l'État ou à la SNCF, nous retrouvons l'argumentation que développent les réflexes de corps qui se sentent agressés par de multiples acteurs sociaux. Bien qu'il s'agisse d'un argumentaire destiné à répondre à des accusations ou à des rumeurs, il est manifeste que nos auteurs ont pratiqué un exercice de style qui les éloigne d'autres réalités comme celles des transports durables et des principes de base qui guident la démarche environnementale.

Au sujet de la résurgence des controverses sur la place de l'automobile en ville, le positionnement de l'UFR et de l'Automobile Club National a consisté à critiquer les fausses bonnes solutions de restriction de la circulation en ville. Pour le président de l'UFR, l'automobile a le mérite d'apporter la vie dans la cité, il serait irréaliste de prétendre restreindre un usage indispensable à l'activité économique et sociale et, quoi qu'il en soit, malgré les attaques incessantes dont l'automobile est l'objet, « il n'y aura jamais de villes sans voiture, sauf Venise, qui a failli en mourir et n'a dû son salut qu'à ses atouts touristiques inégalés »*. C'est à la certitude du caractère irremplaçable de la voiture et à la diversité des attaques, auxquelles les pouvoirs publics prêteraient leurs concours, que l'on doit sans aucun doute des modes d'intervention étrangers à ce que pourraient être des actions d'éducation et de sensibilisation aux coûts environnementaux et de santé publique engendrés par le transport routier et la croissance des infrastructures qui s'y rattache.

Les fortes résistances aux tentatives de mise en place d'un référentiel où prévalent les principes de développement durable, de prévention, de précaution et du pollueur payeur sont en partie issues des associations investies de la mission de défendre les intérêts des automobilistes et de la route. Dans leur presse et leurs argumentaires se retrouvent les différentes postures mises à jour dans les travaux de D. Duclos à propos des attitudes des industriels face aux risques [22]. Contestation des écologistes, des palinodies des scientifiques, médiatisation excessive, comportements passionnels et irrationnels d'un public

qui se laisse conditionner par des campagnes fallacieuses, critique de l'État toujours soupçonné de vouloir accroître les prélèvements, utilisation du sentiment national, tels sont les thèmes qui ont été développés lors de la discussion sur le projet de loi sur l'air. S'ils expriment les antagonismes récurrents entre l'économie et l'environnement, la difficulté rencontrée par certains industriels à analyser les causes de la constitution de la pollution de l'air en un enjeu social et politique a accru le caractère parfois aléatoire du processus législatif.

Les trois dimensions d'un phénomène environnemental mises en exergue par P. Roqueplo [8], le fait qu'il affecte la réalité physique, qu'il revêt une dimension sociale et qu'il ne peut être compris par le seul recours aux sciences exactes semble échapper à de nombreux acteurs de la cité de l'industrie. Bien qu'ils se soient évertués à rappeler les progrès accomplis, à dégager la responsabilité des véhicules dans les émissions polluantes, à relativiser ou à mettre en doute l'existence d'un problème de santé publique, les industriels, du moins certains d'entre eux, ne sont jamais véritablement parvenus à modifier en leur faveur la perception de la pollution atmosphérique. L'une des raisons à l'origine de ce constat renvoie précisément au fait que la construction, et par la même la perception, du phénomène environnemental s'est opérée à partir des schèmes issus des milieux de l'environnement et de la santé. Cela confirme que « le cycle de vie politique des crises environnementales est peu corrélé avec le rythme réel des dégradations ou avec celui du progrès des connaissances » [23].

Que se soient exprimées des réticences, des méfiances ou des inquiétudes par rapport à l'action entreprise par Madame Corinne Lepage est sans conteste indubitable. Mais il convient de signaler que les nombreuses contradictions au sein du monde de l'industrie ont ouvert un espace de compétition quant aux choix technologiques et énergétiques à opérer ainsi que la possibilité de dégager une partie des données du débat scientifique des rapports de force économique et politique du moment. La manipulation stratégique du doute, quant aux effets cancérigènes de telle ou telle substance, par les pétroliers, la filière des biocarburants ou les constructeurs automobiles a peut être parfois affaibli l'action ministérielle mais elle a également apporté sa contribution à la plasticité de la situation et aux actions de lobbying entreprises au Parlement lors des différentes lectures du projet de loi.

Certes, l'importance des intérêts en jeu était telle que les rapports de force construits et issus des périodes précédentes ont réussi à s'imposer en maintes occasions. Chaque profession est intervenue auprès de tel ou tel ministère ou parlementaire pour modifier, faire ajouter ou supprimer un amendement ou la rédaction d'un article du

* *Faits et Chiffres, Statistiques du transport en France, URF 1996 : 2.*

projet de loi. Lors d'une rencontre avec le ministère des Transports, les organisations professionnelles des transporteurs n'ont pas manqué de faire part de leur inquiétude sur la taxation du gazole ou sur l'obligation de renouveler une partie de leur flotte avec des véhicules dits non polluants (GPL, GNV, électricité) ; la filière des biocarburants a tenté de faire valoir ses appuis au ministère de l'Agriculture pour contrecarrer ceux des pétroliers, du ministère de l'Industrie et passer outre les réticences du ministère des Finances sur la défiscalisation d'une partie de la TIPP. Si à plusieurs occasions les arbitrages interministériels n'ont pas toujours été prononcés en faveur du ministère de l'Environnement, certains propos tenus par Madame Corinne Lepage [24] sur le rôle des ministères clientélistes, la puissance des corps et le poids des conservateurs et des extrémistes le confirment, de nombreux indices attestent de la montée en puissance des critères environnementaux dans les délibérations et les décisions publiques.

Sans répertorier l'ensemble des facteurs qui contribue à cet état de fait, des interactions croissantes et mieux connues entre l'économie et l'environnement, en passant par le développement d'une politique européenne de l'environnement et la compréhension accrue par les milieux industriels du rapport étroit entre une situation de leadership au niveau des normes antipollution et la constitution de secteurs innovants imposant leurs produits ou leurs procédés aux différents pays de l'Union Européenne [25], la simple consultation de la presse industrielle suffit à attester du caractère incontournable des réflexions sur le développement durable. Les constructeurs automobiles apparaissent plus soucieux de développer leurs communications environnementales, la Fédération Internationale de l'Automobile informe que le championnat du monde de la formule 1 est « carboniquement neutre » puisque ses émissions sont compensées par un programme de reboisement et d'isolement du carbone au Mexique*. Présentant la stratégie de diversification énergétique de Total, son P-DG n'hésite pas à définir le métier de son entreprise comme devant apporter une réponse énergétique adaptée**. Sans accréditer l'idée de l'émergence d'une civilité industrielle acceptant de rediscuter du sens même de l'action entreprise ou qualifier les opérations initiées de simples communications de marketing, on peut sans aucun doute conclure aux développements de nouveaux champs de compétition pour des entrepreneurs soucieux de se préparer à une nouvelle donne quant aux rapports économie-environnement.

* *Auto-Motive* 1998 ; 4 : 8.

** *Énergies, le magazine international de Total* 1998 ; 35 : 3.

Mots clés

Pollution de l'air. Politique publique. Politique environnementale. Carburants. Écologie.

Keywords

Air pollution. Public policy. Environmental policy. Motor fuel. Ecology.

Bibliographie

1. Edelman M. Pièces et règles du jeu politique. Le Seuil Éd. 1992 : 43 s.
2. Bensedrine J. Les entreprises face aux controverses politico-scientifiques. *Revue Française de Gestion* 1998 ; 119 : 91-106.
3. Sainteny G. L'émergence d'un nouvel enjeu de politique publique : le pouvoir face à l'environnement. *Politiques et Management Public* 1998 ; 16 (2).
4. Muller P. Les Politiques Publiques, collection Que sais-je ? PUF 1998 : 50-60.
5. Boutaric F. Émergence d'un enjeu politique à Paris : la pollution atmosphérique due à la circulation automobile. *Pôle Sud* 1997 ; 6 : 26-46.
6. Boutaric F. Émergence d'un enjeu politique à Paris : la pollution atmosphérique due à la circulation automobile. *Pollution atmosphérique* 1997 ; 155 : 41-53.
7. La pollution de l'air, les associations et le partage de l'espace public. *Écologie et Politique* 1998 ; 22 : 71-83.
8. Roqueplo P. Climats sous surveillance. Limites et conditions de l'expertise scientifique. *Economica* 1993 : 34.
9. Muller P. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. A Faure, G Pollet, P Warin. La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel. *L'Harmattan* 1995 : 161.
10. Dron D, Cohen de Lara M. Pour une politique soutenable des transports, rapport au Ministre de l'Environnement, Cellule de prospective et stratégie, Ministère de l'Environnement. La Documentation française, rapports officiels, septembre 1995.
11. Rosenberg E. Les gazoles : perspectives d'avenir. *Pollution Atmosphérique* 1997 : 71-4.
12. Interventions de J. Calvet et J.Y. Helmer lors de la réunion de presse diesel, 15 mars 1995.
13. Arguments, lettre d'information de l'Union Française des Industries Pétrolières 1996 ; 16.
14. Documentation Lucas Diesel Systems, consommation et pollution comparées des voitures essence et diesel, 3-4 juin 1996.
15. L'Officiel des Transporteurs n° 1881, 17 février 1996.
16. La pollution atmosphérique d'origine automobile et la santé publique. Bilan de 15 ans de recherche internationale. Collection Santé et Société n° 4, mai 1996 : 66. Société Française de Santé Publique.
17. Arguments, Lettre d'information de l'Union Française des Industries Pétrolières, n° 19, juillet 1996.

18. Chanaron JJ, Lung Y. Économie de l'automobile. La découverte, collection Repères ; 1995 : 27.
19. Chanaron JJ, Lung Y. Économie de l'automobile. La découverte, collection Repères, 1995 : 28.
20. Chanaron JJ. Automobiles : A static technology, A Wait-and-See Industry ? European Science and Technology Forum, conference on Industrial History and Technological Development in Europe, The Royal Society of Arts, The Newcomen Society, London, 20-21 March 1997, Proceedings : 87-122.
21. Chanaron J.J., Lung Y. Automobiles : A static technology, A Wait-and-See Industry ?, European Science and Technology Forum, conference on Industrial History and Technological Development in Europe, The Royal Society of Arts, The Newcomen Society, London, 20-21 March 1997, Proceedings : 30.
22. Duclos D. Les industriels et les risques pour l'environnement. L'Harmattan 1991.
23. Scemmi G. Environmental politics and anticipatory strategies in UE (ed), Präventive umweltpolitik, Campus Verlag, Frankfurt/Main, Allemagne 1998 : 27-47.
24. Lepage C. On ne peut rien faire Madame le Ministre. Albin Michel Éd. 1998.
25. D. Drouet, L'industrie de l'environnement en France. Armand Colin Éd. 1997.