Pollution atmosphérique
ISSN : 2268-3798
Éditeur : Association pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique

228 | 2016
Varia

Le rapport de la Cour des comptes sur les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air

Isabelle Roussel

https://www.peren-revues.fr/pollutionatmospherique/5530

DOI : 10.4267/pollution-atmospherique.5530

Référence électronique
Isabelle Roussel, « Le rapport de la Cour des comptes sur les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air », *Pollution atmosphérique* [En ligne], 228 | 2016, mis en ligne le 12 avril 2016, consulté le 09 mars 2026. URL : https://www.peren-revues.fr/pollutionatmospherique/5530

Droits d'auteur
CC-BY

Le rapport de la Cour des comptes sur les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air

Isabelle Roussel

PLAN

1. Une gouvernance chaotique qui souffre d'une décentralisation inachevée et d'un affichage fort de l'État en faveur de la politique climatique
   1.1. La pollution atmosphérique masquée par l'investissement de l'État en faveur du climat
   1.2. L'implication tardive des collectivités locales
2. Dès l'introduction, le rapport insiste sur l'effet délétère de la focalisation sur les pics de pollution
3. La maîtrise de la pollution de l'air n'a guère trouvé d'appui dans la lente évolution de la politique préventive en matière de santé environnement
4. Quelques recommandations
   4.1. Repenser la communication dans un monde fortement médiatisé est essentiel
   4.2. Sensibilisation et pédagogie riment avec accompagnement et médiation
Conclusion

TEXTE

1 Ce rapport de 115 pages[1], suivi par douze recommandations et complété par des annexes, a été présenté au public en décembre 2015. Il a suscité la mise en place, par le parlement, d'une mission d'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air, dont Martial Saddier et Jean-Louis Roumegas sont les rapporteurs qui auront à présenter prochainement les pistes de réforme qu'ils souhaiteraient.

2 Le rapport de la Cour des comptes a le mérite de mettre en lumière un certain nombre de dysfonctionnements observés dans la gestion de la qualité de l'air qui, en France, relève, pour des raisons historiques, de la compétence de l'État. Voilà des années que la Commission européenne tance l'Hexagone pour son incapacité à maîtriser les émissions de dioxyde d'azote (NO_2) et de particules (PM_{10}) dans de

nombreuses agglomérations. À l'issue de ce contentieux, Paris pourrait être condamnée à des peines d'amendes pouvant atteindre 200 millions d'euros par an, selon les estimations du secrétariat général des affaires européennes.

3 Les questions posées par ce rapport apparaissent d'une grande pertinence, elles soulignent d'importantes faiblesses et soulèvent de fortes interrogations, en particulier en matière de gouvernance de la qualité de l'air. Ce constat mériterait d'être approfondi par un travail de recherche en sciences sociales (politistes et sociologues) pour lequel la question du déficit de gouvernance dans ce domaine complexe pourrait constituer un riche objet d'investigation.

4 Les remarques relevées par la Cour des comptes entrent en phase, sur plusieurs points, avec les insuffisances de la gestion de la pollution souvent énoncées par l'APPA à savoir :

- les défauts de gouvernance qui se traduisent par un grand déséquilibre entre la connaissance, la surveillance et l'action, face auquel l'Europe ne s'est pas trompée puisqu'elle impose à la France une obligation de résultats ;
- une gestion trop orientée sur les épisodes de forte pollution ;
- le lien trop faible entre la maîtrise de la pollution de l'air et la politique préventive en matière de santé environnement.

5 Ces critiques se veulent avant tout constructives et ont vocation à déboucher sur quelques recommandations à l'appui de celles qui sont formulées dans le rapport. En particulier, la communication est un sujet délicat dans un monde fortement médiatisé, et la construction d'une culture de la qualité de l'air passe par des médiations.

1. Une gouvernance chaotique qui souffre d'une décentralisation inachevée et d'un affichage fort de l'État en faveur de la politique climatique

6 La maîtrise de la pollution atmosphérique relève de la compétence régalienne de l'État. Les politiques nationales sont fortement encadrées par les politiques européennes : « *L'Union européenne a joué un rôle moteur dans la création à partir de 1996 d'un cadre juridique pour les politiques de lutte contre la pollution de l'air. La France, dans ce contexte, s'est le plus souvent contentée d'appliquer avec plus ou moins de diligence les réglementations communautaires* ». Cependant, le rôle des collectivités locales est essentiel, elles constituent l'échelle pertinente des processus en matière de pollution et, à ce titre, les espaces potentiels d'intervention privilégiés pour réduire les émissions : « *En effet, à la différence des gaz à effet de serre, les autres polluants atmosphériques ont des répercussions très localisées, exception faite du phénomène d'importation de polluants : la pollution atmosphérique est ainsi caractérisée principalement par des sources d'émissions locales et des impacts sanitaires locaux* ». Or l'implication des collectivités dans le domaine de la qualité de l'air, jusqu'à des années récentes, a été largement soumise aux actions de l'État après le temps de l'hygiénisme municipal. Après les avancées de la fin des années 90, les politiques nationales en faveur de la qualité de l'air ont marqué le pas plus récemment avec l'implication forte de la France dans les politiques climatiques.

1.1. La pollution atmosphérique masquée par l'investissement de l'État en faveur du climat

7 Dès l'introduction, le rapport constate que « *l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et les mesures négociées au plan international pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre ont en effet été mis au premier rang des préoccupations. Et cette question du réchauffement climatique, essentielle à long terme, a paradoxalement occulté le problème de santé publique que pose à plus court terme la pollution de l'air* ». Cette remarque entre en résonnance avec les constations développées par G. Sainteny[2] selon lesquelles les investissements réalisés dans le cadre des politiques climatiques auraient été plus efficaces s'ils avaient été utilisés pour diminuer la pollution de l'air.

8 Le rapport mentionne plusieurs mesures incohérentes, soit parce qu'elles ont pour objectif la maîtrise du CO_2 en encourageant indirec-

tement l'émission de polluants toxiques, primes à la casse, bois-énergie, biocarburants, soit en favorisant des projets qui utilisent les énergies fossiles : cogénération, primes aux projets internationaux.

9 La qualité de l'air profite parfois des bénéfices collatéraux induits par des progrès réalisés à la faveur d'autres politiques. C'est pourquoi **les synergies entre la pollution atmosphérique et le changement climatique** demanderaient à être davantage explorées, comme P. Richert en avait dessiné la voie à travers un rapport publié au moment du dixième anniversaire de la loi sur l'air : « Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence. Une nouvelle gouvernance pour l'atmosphère[3] », approche reprise par certains rapports des AASQA publiés au moment de la COP-21[4]. Bien loin de s'opposer, ces deux démarches se complètent. Les politiques mises en place en Chine, confrontée à un problème majeur de qualité de l'air, s'appuient sur l'urgence des bénéfices qu'on peut retirer de l'amélioration de la qualité de l'air pour définir les politiques climatiques. Il conviendrait de mieux mettre en valeur les synergies et afficher davantage le bénéfice induit pour l'air de certaines politiques[5].

10 À l'inverse, il convient à l'État de limiter les antagonismes, par exemple, les hésitations sur le chauffage au bois, qui ont pu déconcerter les citoyens. Le rapport insiste longuement sur ces hésitations qui ont porté préjudice à la lisibilité des politiques : « *ces instruments sont donc efficaces sur le plan de la réduction des gaz à effet de serre, mais ont des effets contradictoires sur les rejets de polluants, comme le montre l'exemple du bonus-malus écologique* ».

11 Les plans climat ont pu servir aux collectivités pour dynamiser leur politique énergétique sans les utiliser pour maîtriser la pollution de l'air, ce que la mise en place réglementaire des PCEAT[6], institués par la loi de transition énergétique, va permettre. Cette évolution correspond-elle à une nouvelle prise de conscience par les collectivités du rôle qu'elles peuvent jouer dans le domaine de la qualité de l'air trop longtemps confié à l'État ?

1.2. L'implication tardive des collectivités locales

12 Le poids mis sur la mesure, la connaissance et la surveillance constitue incontestablement le volet réussi de la loi sur l'air de 1996,

mais n'est-ce pas au détriment du volet territorial, peu mis en œuvre ? **La pollution urbaine a été identifiée tardivement**, et selon un tropisme qui a tendu à privilégier la mesure et à la découpler de l'action, en n'accordant pas aux collectivités locales, et en particulier aux structures urbaines, l'attention et le rôle nécessaires, à travers une gouvernance largement *top down*, conduite par l'État. Alors que l'hygiénisme municipal possédait une forte sensibilité à la gêne et aux nuisances causées par la pollution, l'accent mis en France sur la pollution industrielle régulée par l'État et appréhendée sous un angle très technique et en termes de normes a en quelque sorte contribué à déresponsabiliser les élus locaux. Par ailleurs, les stratégies d'intervention étaient largement orientées autour de dépassements de seuils (*cf.* ci-dessous), qui prenaient sens compte tenu du caractère localisé et fixe de l'industrie et des combustibles utilisés. Dans ce contexte, la pollution proprement urbaine, largement liée au transport et au développement du transport, à échelle spatio-temporelle plus fine, a été appréhendée avec retard, incompréhension, voire résistance.

13 Il a fallu la crise des pluies acides au début des années 80 pour que s'impose la notion que l'industrie n'était pas seule en cause et que la pollution automobile, favorisant les émissions des précurseurs de l'ozone, avait aussi sa part de responsabilité, ce qui a permis l'adoption du pot catalytique et la baisse des émissions de plomb et d'autres polluants urbains. La prise en compte de la problématique spécifiquement urbaine en Ile-de-France au tournant des années 1990 s'est faite à l'initiative d'Airparif, par délégation implicite de la DRIRE, et pour une part en opposition avec certaines autorités locales. L'enquête réalisée par l'APPA auprès des maires de la région Nord-Pas-de-Calais en 1997, au lendemain de la loi sur l'air, montre que la grande majorité des élus pensait que la pollution atmosphérique relevait de la DRIRE et ne les impliquait pas personnellement. Les premières AASQA, financées selon le principe pollueur/payeur par les industriels, se sont constituées sur le modèle de la surveillance industrielle, et les élus locaux qui découvraient la technicité du problème n'y ont joué qu'un rôle marginal. Le manque d'unité administrative des structures communales composant les agglomérations a sans doute eu un rôle important dans la non-prise en considération du problème par des entités urbaines souvent fragmentées mais tout

autant profondément transformées par une urbanisation massive en quelques décennies sous l'effet de l'automobilité.

14 Plus largement, la mise en œuvre administrative des AASQA, leur statut d'association et leur financement collégial peuvent se lire comme une manifestation de la difficulté des instances aux différentes échelles à intégrer la question de la qualité de l'air dans des politiques et des stratégies fortes et cohérentes, précisément en ce qu'elles prenaient appui sur un découplage entre connaissance, surveillance, très fortement mises en avant, et action, dont la responsabilité et la conduite dans leurs dimensions concrètes étaient bien davantage laissées dans l'ombre.

15 - Le déficit de collaboration entre État et collectivités locales n'a pas amélioré la lisibilité et l'efficacité des nombreux exercices de planification. Dans les PDU issus de la loi sur l'air, l'État avait pris en charge les mesures d'urgence, tandis que les collectivités s'engageaient à agir sur le long terme à travers des actions qui, dans la réalité, n'étaient pas toujours affichées en tant que bénéfiques pour l'air. Cette cristallisation de l'action de l'État sur les mesures d'urgence n'a pas été sans générer des effets pervers (*cf*. ci-dessous).

16 **- L'action locale suppose des acteurs,** c'est-à-dire à la fois des entités administratives cohérentes, autonomes et responsables et des personnels, élus ou techniciens, informés et compétents. Il semble de ce point de vue que le développement actuel d'entités communales et intercommunales fortes et autonomes constitue un élément important vers la responsabilisation des collectivités locales. Les politiques environnementales, et en particulier celles de l'air et du climat, du fait de leur caractère multiscalaire, soulèvent plus que d'autres la question des articulations entre les différents niveaux de décision. Le tropisme centralisateur, mais aussi potentiellement concurrentiel entre entités à des niveaux différents, très marqué en France, constitue un obstacle à un meilleur partage entre niveaux de décision. Les structures urbaines offrent des possibilités de gouvernance renouvelées, en proximité avec les populations, bien adaptées à l'intrication des questions environnementales et à leurs multiples composantes, en particulier sanitaires, tout autant qu'elles constituent des lieux de développement privilégiés, y compris en termes de mieux-être et de qualité de vie.

17 Ce qui est frappant au regard des expériences étrangères, en particulier hollandaise et allemande, largement évoquées dans le rapport, c'est la plus grande cohérence de leurs approches. Dans le secteur des transports, la majorité des instruments mis en œuvre répond à des objectifs multiples et parfois contradictoires. Les outils réglementaires visant à réguler la circulation et les mobilités correspondent autant à un objectif de qualité de l'air que de sécurité routière, de limitation des nuisances, comme le bruit, ou de réduction des émissions de CO_2.

18 **D'un point de vue budgétaire,** le rapport fait ressortir combien la comparaison entre le budget de l'État consacré à la pollution atmosphérique (largement sous forme de défiscalisation) et celui des collectivités territoriales, est difficile. En effet, celles-ci agissent souvent sur la pollution de l'air de façon indirecte, non intentionnelle, sans le savoir ; les sommes fléchées « pollution atmosphérique » sont dérisoires et s'arrêtent bien souvent à la communication (*cf.* ci-dessous). Sinon, comme pour le climat, la pollution de l'air bénéficie de projets effectués avec d'autres finalités. Le plus bel exemple est celui des PDU qui ont contribué à améliorer la qualité de l'air des villes, mais les objectifs suivis relevaient de la sécurité, de la densification du maillage et de la modernisation des réseaux. Un autre exemple est celui de l'isolation des maisons qui s'est souvent développée dans le sens des économies d'énergie plutôt que pour améliorer la qualité de l'air. Toutefois, dans le rapport, les dépenses effectuées en faveur des économies d'énergie dans le secteur du bâtiment sont fléchées (abusivement ?) « qualité de l'air ».

19 Le fait que la pollution atmosphérique apparaisse comme un bénéfice secondaire et ne relève pas d'une stratégie spécifique affichée, ou que sa part dans une stratégie plus large ne soit pas identifiée, manifeste la faiblesse de la reconnaissance et de la prise en considération de la question et explique le manque de cohérence des mesures et leur peu d'acceptabilité sociale : « *Il existe une multiplicité d'outils de planification qui, par le biais de liens de compatibilité, de conformité ou de simple prise en compte, intègrent indirectement la qualité de l'air. Aucun d'entre eux n'est spécifiquement dédié à la qualité de l'air : cela pourrait traduire une approche globale des risques et une bonne intégration des politiques liées aux pollutions de l'air, à la lutte contre le réchauffement climatique et à l'énergie. Mais dans les faits, cela traduit*

surtout le caractère très récent de la place accordée à la pollution de l'air dans les politiques locales ».

20 Les alertes dont la gestion a été majoritairement pilotée par l'État, en relation avec la mise en place du système de surveillance de la qualité de l'air, ont contribué à marginaliser le rôle des collectivités locales.

2. Dès l'introduction, le rapport insiste sur l'effet délétère de la focalisation sur les pics de pollution

21 « *La question de la pollution de l'air reste en France le plus souvent abordée en cas de "pics" de pollution, alors que les études épidémiologiques montrent que sa dangerosité est liée à l'exposition chronique bien plus qu'à ces quelques jours par an où l'attention médiatique est concentrée sur certains territoires. Cette focalisation sur les épisodes de pollution maximale est d'ailleurs spécifique : ainsi, lors du pic de pollution de mars 2014 qui a touché une grande partie de l'Europe, les pays limitrophes n'ont pris aucune mesure, à l'exception de la Belgique qui a limité la vitesse de circulation sur route. Les autres pays européens recourent plutôt à des mesures pérennes, ayant un impact sur les niveaux de pollution tout au long de l'année* ». Les annexes du rapport présentent, en quelques pages particulièrement intéressantes, un aperçu sur les modes de gestion de la pollution dans les pays voisins [7].

22 **Pourquoi mettre l'accent sur les pics de pollution** dont on connaît le faible impact sanitaire, sauf éventuellement à prendre en compte les effets, encore peu documentés, sur la morbidité (recrudescence des crises d'asthme, des bronchiolites, de la consommation médicamenteuse, des allergies pendant les pics d'ozone…) ? À la lecture du rapport de la Cour des comptes, il semble que l'accent mis en France sur les pointes fait ressortir une approche de la pollution par l'urgence qui permet assez bien de comprendre beaucoup des faiblesses du dispositif français en matière de pollution, qui n'est perçue que ponctuellement, dans la crise, mais pas comme un processus dans la durée. Cela correspond aussi à un tropisme culturel qui privilégie des formes visibles, y compris traumatiques,

plutôt que des processus, qui ne se mettent pas facilement en image[8]. C'est une façon de mettre en scène collectivement l'apprentissage par le sensationnel (la pollution est prise au sérieux quand l'image de Paris rappelle celle de Pékin). C'est aussi une façon de mettre la pollution comme à l'extérieur, sans doute de l'objectiver sous l'angle d'une menace circonscrite, de s'en détacher en même temps en quelque sorte, et d'une certaine manière de l'ignorer. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les stratégies mises en place pour y faire face présentent autant de lacunes et d'incohérences.

23 Or des décrets récents et en préparation s'appuient beaucoup sur ce phénomène extrême, lié avant tout à l'aléa météorologique, diversifié spatialement et pour lequel les efforts demandés et mis en œuvre sont dérisoires par rapport au poids de la situation météorologique qui seule permet de mettre fin au phénomène. L'investissement de l'État sur ces dispositifs, qui ne peuvent pas donner de résultats significatifs, contribue à discréditer le bien-fondé des politiques publiques sur le sujet. Il est intéressant de noter que le PPA qui a donné lieu à un certain réalisme politique permettant de mettre en œuvre une stratégie d'accompagnement[9] soit celui de la vallée de l'Arve dans laquelle la disposition topographique privilégie la fréquence des inversions de température. C'est la réalité des dépassements, considérés comme un phénomène pérenne, qui a permis une réelle prise en charge des différents types de pollutions extérieures, voire même intérieures, dans la mesure où la maîtrise du chauffage au bois peut s'intégrer dans une stratégie d'amélioration de l'habitat.

24 On pourrait penser qu'il y a là une sorte de point aveugle qui demanderait à être analysé en profondeur, comme avait commencé à le faire le numéro spécial de la revue *Pollution atmosphérique* consacré au sujet[10]. Persister dans la mise en œuvre de cette politique en dépit des avis donnés par le HCSP[11], n'est-ce pas un signe de la déconnexion de la gestion de la qualité des questions sanitaires, alors que le bénéfice sanitaire devrait être la motivation essentielle des politiques mises en œuvre.

3. La maîtrise de la pollution de l'air n'a guère trouvé d'appui dans la lente évolution de la politique préventive en matière de santé environnement

25 La pollution atmosphérique dépend largement de la santé environnementale dont le retard en France explique pour une part significative le déficit de prise en considération et de maîtrise de la qualité de l'air, dont la finalité est avant tout sanitaire, concernant les hommes, mais aussi la biodiversité (en particulier pour ce qui concerne les pollutions liées à l'agriculture). L'héritage technicien en matière de qualité de l'air comme le peu d'ancrage de la notion de santé environnementale ont constitué des freins très importants à une reconnaissance large de la pollution comme un problème sanitaire. En France, le développement de la culture de la prévention est lent, car l'approche duale homme nature d'un individu séparé de son environnement abordé sous l'angle de l'ingénierie dans une perspective très technicienne, a longtemps constitué un paradigme fort (relevé par Sabine Barles dans ses travaux sur l'assainissement, vu comme rectification du milieu). 90 % du budget de la santé est consacré au domaine curatif, même si la récente loi de santé publique laisse supposer un intérêt accru pour le secteur de la prévention. Celle-ci est une dimension majeure de la santé environnementale, attentive précisément à l'ensemble des atteintes que l'environnement, dans un sens très large (air, eau, bruit, sol, alimentations, activité, stress), peut constituer pour la santé.

26 Le rapport souligne combien le rôle du ministère de la Santé est peu significatif depuis longtemps, alors qu'il devrait être central : « *le rôle du ministère de la Santé est particulièrement sensible, puisqu'il est chargé de la définition et de la mise en œuvre des Plans Nationaux Santé-Environnement* (PNSE) *: ce ministère n'apparaît pour l'instant pas moteur dans l'élaboration de la politique de lutte contre la pollution de l'air* ».

27 La santé environnementale demande une très grande transversalité, elle échappe largement aux médecins et à l'emprise strictement médicale, elle consiste à interroger le monde, et en particulier l'univers urbain, à partir de considérations sanitaires et non à considérer la santé comme « la cerise sur le gâteau ». Elle prend appui, d'une part, sur des démarches à plusieurs échelles et sur un enracinement scientifique de plus en plus développé, tout en faisant part à l'incertitude et, d'autre part et simultanément, sur des déclinaisons locales reposant sur les demandes extrêmement diversifiées du public.

28 D'où l'importance du développement d'une culture de la qualité de l'air rassurante sans ignorer les risques, forte d'une cohérence, d'une intentionnalité et d'une capacité d'intervention affirmées. Or la culture développée actuellement repose sur une conscience du risque sanitaire qui se développe sur des arguments sujets à caution :

- l'heuristique de la peur est dominante alors que la pollution n'est pas fatale ;
- le paradigme de l'augmentation régulière de la pollution ;
- l'impuissance et donc la victimisation, « *c'est l'affaire des politiques* ».

29 Cependant, cette culture peut aussi se construire sur :

- une conscience partagée des bénéfices ;
- une attention soigneuse et partagée à la salubrité de l'environnement reposant sur des connaissances scientifiques en dépit d'incertitudes élevées comme pour tous les éléments liés à la santé environnementale ;
- l'interpénétration des échelles.

30 Cette approche est à la portée de tous et ne nécessite pas l'acquisition de technologies coûteuses et, de plus, discriminantes sur le plan de la justice environnementale. D'où l'importance des actions d'accompagnement vis-à-vis des populations en général, et des habitants les plus démunis en particulier.

31 Là encore, il est essentiel que les collectivités locales, dans leur nouvelle configuration (loi NOTRe), puissent s'approprier la vision holistique de la santé environnementale, développée à travers le concept d'exposome dans le PNSE3. Or la démarche *top/down* suivie

par la déclinaison régionale des PNSE dans les régions, n'est pas toujours appropriée par les agglomérations qui ont encore du mal à fusionner leurs directions santé, environnement et développement durable. L'aspect dynamique et mouvant de l'air est antinomique d'une vision fixiste de l'environnement, conçu comme un cadre figé et déterminant. Ainsi, ce sont les habitants eux-mêmes qui peuvent prendre conscience de la manière dont ils peuvent intervenir pour améliorer leur environnement, sans oublier les impératifs collectifs. Ce qui implique, comme plusieurs collectivités l'ont initié, une formation des acteurs relais intervenant auprès des personnes sensibles (petite enfance, femmes enceintes). Cette prise de conscience du bénéfice apporté par la qualité de l'air ne peut s'effectuer que dans un continuum entre l'air intérieur et l'air extérieur, de manière à intégrer l'exposition globale des populations et les éléments sur lesquels il est possible d'agir individuellement et collectivement à tous les niveaux.

32 Si le coût sanitaire de la pollution est de mieux en mieux renseigné, le bénéfice obtenu par l'amélioration de l'environnement ne se traduit pas uniquement par des économies réalisées sur le budget de la sécurité sociale mais aussi par des gains en termes de confort et de qualité de vie qui doivent pouvoir s'objectiver. D'où l'urgence de montrer **le bénéfice de l'action**, encourager l'épidémiologie d'intervention, comme l'illustre l'exemple de la Californie qui a su montrer le bénéfice des dix années d'effort, concrétisé par l'amélioration de la capacité respiratoire des enfants.

33 Effectivement, selon le rapport de la Cour des comptes, la mise en œuvre des outils de planification et l'évaluation des résultats obtenus sont insuffisantes mais soulèvent de véritables problèmes de recherche.

4. Quelques recommandations

34 Les recommandations formulées à l'issue du rapport sont très ponctuelles, elles ne font pas écho à une remise à plat des politiques, dont le besoin est pourtant suggéré par les différentes analyses présentées. Deux recommandations essentielles figurent en creux à la lecture du rapport : repenser la communication et la médiation pour construire une culture de la qualité de l'air qui soit l'affaire de tous.

4.1. Repenser la communication dans un monde fortement médiatisé est essentiel

35 Comme dans les outils de planification, les actions de sensibilisation, quand elles sont mentionnées, sont toujours traitées à la fin du document. Dans le rapport, il faut attendre la page 108, soit le dernier chapitre, pour que cette question soit abordée et sur le mode d'une communication *top/down* qui doit « faire comprendre » : « *L'acceptation des dispositifs de lutte contre la pollution de l'air par les agents économiques et le grand public est un élément central de la réussite de ces politiques. Un grand nombre des actions mises en œuvre vise en effet à faire changer les comportements individuels, que ce soit par la contrainte réglementaire ou par l'incitation financière. La qualité de la communication est donc essentielle pour faire comprendre quels sont réellement les principaux facteurs de pollution et à quel point cette question influe sur la vie de chacun (au travers de son mode de chauffage et de son mode de déplacement par exemple)* ». Or ce type de communication relevant d'un paradigme *top/down* est voué à l'échec. Cette démarche s'appuie sur la notion de « supposés sachant » qui doivent, grâce à des outils de communication, voire même de manipulation, adaptés, convaincre les ignorants (de fait, les populations) qui, par définition, n'ont aucune connaissance du sujet. Cet état d'esprit ne permet pas de s'appuyer sur la dynamique des individus.

36 En raison de l'inquiétude suscitée par le sujet de la qualité de l'air, une forte médiatisation s'est développée. Les AASQA ou les différents établissements publics ont fait appel à des professionnels de la communication qui quittent le champ strict de l'information à faire passer en fonction de l'intérêt général pour valoriser l'institution qui les rémunère. Or ces techniques sont souvent dénoncées par ceux qui les reçoivent comme relevant de « la langue de bois » et deviennent peu crédibles. Certes les outils développés sont tout à fait au niveau des techniques modernes, mais cette surenchère sur les supports peut entraîner des dérives et perdre la complexité du sujet en se laissant aller à des raccourcis séduisants mais simplistes.

37 Outre des grandes campagnes médiatiques nationales indispensables dans notre société pour que des sujets existent, il serait beaucoup

plus utile de confier la déclinaison locale des outils à des personnes averties sur le sujet, maîtrisant la complexité de la qualité de l'air et susceptibles de décliner les actions en fonction de la réception des cibles et non pas en fonction de la valorisation d'une institution. Il s'agit de dépasser une approche trop étroitement rationnelle pour redécouvrir le sentiment de l'environnement, occulté par d'autres préoccupations énergétiques ou économiques. Le dialogue personnalisé peut constituer ici une ressource majeure. Pour convaincre les architectes et les puéricultrices de la nécessité d'aérer les crèches et les lieux qui reçoivent des enfants, il faut mettre en place des protocoles pour mesurer le confinement et ainsi convaincre de la nécessité des ouvrants et de l'importance du bon fonctionnement du système aération/ventilation. Tout un mouvement actuel tend à redécouvrir le bénéfice naturel d'un environnement sain avec des gestes simples.

38 Les comportements ne sont pas strictement rationnels ; ils s'appuient sur des considérations affectives et sanitaires dans un contexte où la santé bénéficie d'un fort investissement subjectif, même si, pendant longtemps, la pollution a été le prix à payer pour obtenir du travail lié au développement économique.

39 Les textes disent bien que la qualité de l'air est l'affaire de tous, mais la construction d'une culture commune de la qualité de l'air s'effectue à travers des actions d'accompagnement dans un cadre de proximité, de manière à prendre en compte la variété des contextes locaux.

40 Les actions de l'APPA consistent en grande partie à décliner les grands principes de la santé environnementale de manière à les adapter aux populations précaires (CO, braséro), aux asthmatiques (CMEI), à ceux qui sont touchés par la précarité énergétique, aux femmes enceintes, etc.

41 La sensibilisation doit être modulée selon les différentes cibles ; ces actions de médiation sont indispensables et souvent oubliées dans la gouvernance de la qualité de l'air.

4.2. Sensibilisation et pédagogie riment avec accompagnement et médiation

42 Par ailleurs, pour passer de la connaissance à l'action locale, de la planification à la mise en œuvre, **le rôle des associations est majeur,**

en relation avec les autorités aux différentes échelles, en particulier locales. Elles jouent un rôle de transmission, d'accompagnement et d'adaptation des grands principes aux conditions particulières du contexte socio-économique. Les associations savent s'adapter aux cibles les plus fragiles, soit parce que culturellement démunies, soit parce que plus sensibles sur le plan sanitaire (asthmatiques, femmes enceintes et petite enfance). Elles complètent l'investissement des techniciens des collectivités en apportant de l'ingénierie sociale. Or les associations sont très minoritaires dans le domaine de l'air, tandis qu'elles sont très nombreuses et très actives dans le domaine de la protection de la nature. Pourquoi ? Les associations agissant dans le domaine de l'air ont été, comme les élus locaux, associées au rôle de surveillance joué par les AASQA qui leur prend beaucoup de temps et qu'elles apprécient mais qui, dans un certain sens, les incite à cantonner leur action à l'administration de la surveillance. Ce phénomène se traduit dans le langage courant car, quand on évoque la qualité de l'air, le terme association est assimilé aux AASQA en oubliant ainsi toutes les associations citoyennes ou d'utilité publique qui essaient de s'investir dans ce domaine.

43 - Quand on regarde la composition des groupes de travail mis en place pour élaborer le PPA de Grenoble (annexe du rapport p. 63 et 64), le nombre de représentants de l'État dans toutes ses facettes est largement majoritaire. Certes la qualité de l'air est une compétence de l'État, elle a été fortement institutionnalisée, et les agences de l'État, plus investies dans l'expertise que dans l'action, sont réticentes quand il s'agit de nouer des partenariats avec des associations.

44 Dans une conjoncture qui est favorable à la dynamique citoyenne, l'action des associations doit être revalorisée et considérée comme essentielle. Dans une période de restriction budgétaire, l'erreur consiste à supprimer les aides aux associations qui, grâce au bénévolat, permettent d'agir avec des budgets moindres et une souplesse accrue. L'exemple de la revue *Pollution atmosphérique*, dont l'ADEME et le MEEM connaissent bien le financement, est illustratif, puisque la diffusion d'un discours scientifiquement validé va dans le sens de l'intérêt général et coûte beaucoup moins cher (50 000 €) que l'entretien d'un média.

45 **L'amélioration de la gouvernance et l'efficacité de l'action passent par une meilleure répartition des tâches entre État, collectivités territoriales, AASQA, acteurs privés et associations.**

Conclusion

46 Il serait souhaitable que, de manière constructive mais sans minimiser les fondements culturels impliqués, les remarques de la Cour des comptes puissent, peut-être à l'occasion des 20 ans de la LAURE, servir de point de départ à une réflexion d'ampleur sur les améliorations possibles de la gouvernance et des actions entreprises en matière de qualité de l'air.

47 Même si les connaissances sont encore en train de progresser et si de nombreux points obscurs méritent d'être éclaircis, l'enjeu actuel consiste à passer de la connaissance à l'action. D'ailleurs, l'Europe ne s'y est pas trompée puisqu'elle exige de la France non seulement des outils de planification et de surveillance mais aussi des résultats. Le défi auquel est confrontée la gestion de la qualité de l'air consiste à dépasser le niveau de la connaissance et de l'information pour mettre les individus en mouvement dans le sens d'un bénéfice sanitaire collectif.

NOTES

1 https://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/Les-politiques-publiques-de-lutte-contre-la-pollution-de-l-air

2 Sainteny G. (2015). *Le climat qui cache la forêt. Comment la question climatique occulte les problèmes d'environnement*, Rue de l'échiquier, 267 p., qui a donné lieu à un compte-rendu. [En ligne] : http://lodel.irevues.inist.fr/pollution-atmospherique/index.php?id=5360

3 http://www.developpementdurable.gouv.fr/IMG/ecologie/pdf/rapport_fevrier_2007.pdf

4 http://www.air-rhonealpes.fr/actualite/qualite-de-lair-et-changement-climatique-des-problematiques-bien-plus-liees-quon-ne-le

5 De nombreux travaux se sont penchés sur cette question à l'occasion de la COP, émanant par exemple de la banque mondiale ou de la New Climate

Economy, à l'inititative de N. Stern, en particulier le rapport « Better Growth, Better Climate ».

6 Plan Climat Air Énergie Territorial.

7 Annexes p. 7-27.

8 On peut facilement voir ici de quelle façon l'action publique répond, en l'alimentant, au tropisme anxiogène, largement constaté, qui semble caractériser la société française.

9 On peut rappeler qu'accompagnant le PPA et pour limiter les émissions de particules dans la vallée de l'Arve où la dispersion des polluants se fait difficilement, a été mis en œuvre dans cette vallée un dispositif d'aide financière pour le remplacement de systèmes de chauffage au bois anciens par des systèmes performants.

10 http://www.appa.asso.fr/national/Pages/article.php?art=1049

11 http://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=264

AUTEUR

Isabelle Roussel