

Vie de la recherche

Analyse des résultats de l'appel à proposition de recherches du programme Primequal-Predit « L'évaluation et la perception de l'exposition à la pollution atmosphérique : une interrogation sociétale »

Lionel Charles¹, Jean-Marie Rambaud², Isabelle Roussel³

¹ Philosophe et sociologue, FRACTAL, 75012 Paris, France

² Rédacteur en chef de la revue *Pollution atmosphérique*, APPA, 94270 Le Kremlin-Bicêtre, France

³ Géographe, Université Lille 1 et APPA, 94270 Le Kremlin-Bicêtre, France

Mots-clés :

qualité de l'air ;
sciences sociales ;
politiques publiques ;
gouvernance ;
implication

Résumé – Le programme Primequal, consacré à l'étude de la qualité de l'air à l'échelle locale, a été créé en 1995 par le ministère en charge de l'Environnement et l'ADEME. Pluridisciplinaire, il s'est essentiellement consacré aux aspects physicochimiques et sanitaires de la pollution atmosphérique. Les sciences humaines et sociales, bien que régulièrement conviées à y prendre part, sont cependant longtemps restées en retrait. Pour répondre à ce manque, a été mis sur pied en 2004 un appel à propositions de recherches qui leur était entièrement consacré. Celui-ci a permis le financement de huit projets dont les résultats sont présentés et discutés ici. Selon les auteurs, l'un des aspects les plus nets mis en évidence par ces recherches est le hiatus persistant entre l'approche institutionnelle de la problématique de la qualité de l'air, essentiellement centrée sur la surveillance et l'encadrement administratif du dispositif national, et le manque d'appréhension concrète, d'implication des populations, lié au déficit de gouvernance face à une question à laquelle elles sont par ailleurs très sensibles et dont elles redoutent les effets sanitaires.

Keywords:

air quality;
social sciences;
public policy;
governance;
involvement

Abstract – Main results of the Primequal-Predit research program “Assessment and perception of air pollution exposure: the contribution of social sciences”. The Primequal research program, aimed at studying air quality at the local scale, was initiated in 1995 by the Ministry in charge of the Environment and by ADEME (French Environment and Energy Management Agency). Designed as a multidisciplinary program, it centered chiefly on the physico-chemical and sanitary aspects of air pollution. Human and social sciences, though regularly invited to participate in the program, have remained little involved. To overcome this problem, a special call for research wholly dedicated to the field was set up in 2004. Eight projects, whose results are briefly summarized and discussed in this paper, were funded. For the authors, one of the main findings of this research is the remaining gap, due to poor governance, between the institutional approach to air quality based on monitoring and administrative overseeing and the population's lack of grasp and involvement regarding an issue to which they are, however, highly sensitive and whose sanitary implications they are strongly aware of.

Créé en 1995 par le ministère en charge de l'Environnement et l'ADEME, le programme Primequal (programme de recherche interorganisme pour une meilleure qualité de l'air à l'échelle locale)¹ s'est essentiellement centré sur les approches physicochimiques, mathématiques, des sciences de la vie et de la santé (toxicologie, épidémiologie) ainsi que des sciences humaines

et sociales des problématiques de la pollution atmosphérique. Il s'est voulu d'emblée pluridisciplinaire et a constamment cherché à rassembler les diverses communautés scientifiques concernées.

Bien que régulièrement conviées à contribuer à une approche intégrée, les sciences humaines et sociales sont longtemps restées à la marge des actions financées par le programme depuis son origine. L'appel à propositions de recherches « Évaluation et perception de l'exposition à la pollution atmosphérique : une interrogation sociétale », lancé en 2004, était plus spécifiquement dédié à cet

Auteur correspondant : I. Roussel, Isaroussel69@aol.com

¹ Les travaux réalisés dans le cadre du programme sont en ligne sur le site <http://www.primequal.ecologie.gouv.fr>.

aspect, notamment afin de mieux intégrer les questions de santé et d'environnement dans les politiques de qualité de l'air et de mieux appréhender leur appropriation par la population². Les résultats des travaux conduits dans le cadre de cet APR ont fait l'objet d'un colloque de restitution « Pollution atmosphérique : exposition, perception et nouveaux enjeux », qui s'est tenu à Nantes le 3 juin 2009³.

Contexte et ambitions du programme de recherche

La réponse institutionnelle aux enjeux de la pollution atmosphérique en France s'est essentiellement organisée autour de la surveillance de la qualité de l'air extérieur et de la mesure des pollutions. Cette surveillance s'est fortement développée et affinée au fil du temps, en particulier avec la montée en puissance de la modélisation, à travers un système d'indicateurs visant à la fois les sources fixes et mobiles, reposant sur quatre polluants majeurs, dioxyde de soufre, oxydes d'azote, ozone et particules. Prolongeant les décisions adoptées aux plans européen et national, la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), votée en 1996, a institué, outre les dispositifs de surveillance de la pollution et d'information du public, des instruments régionalisés de programmation d'actions diversifiées (plans régionaux de la qualité de l'air, plans de déplacements urbains, plans de protection de l'atmosphère). Ceux-ci ont mis en jeu des dynamiques multifformes à travers des démarches et des initiatives impliquant une grande variété d'acteurs. Plus récemment, l'air intérieur a fait l'objet d'une attention particulière avec la création, en 2001, de l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur, ainsi que de plusieurs actions prioritaires dans le cadre des Plans nationaux santé-environnement 1 et 2, dont la surveillance des écoles et des crèches au travers de la mesure d'indicateurs de pollution. Dans ce champ de mises en œuvre, le mesurage de la pollution constitue à la fois une justification de l'action publique, l'instrument de son pilotage et l'outil d'évaluation de ses résultats. Il vise à fournir à la population une information sur une réalité qu'elle place au tout premier rang de ses préoccupations, mais qu'elle a le plus grand mal à identifier de façon précise, à circonscrire spatialement et temporellement et à évaluer, en particulier dans ses effets sanitaires. La question de l'exposition individuelle aux pollutions, particulièrement délicate, reste en

effet très largement sans réponse satisfaisante, l'épidémiologie n'ayant permis d'apporter qu'une information à l'échelle de la population sur les risques liés à la diffusion des polluants.

Ainsi, le décalage entre la mesure de la pollution et sa perception individuelle par la population, dans un contexte où pèsent d'importants enjeux technico-économiques, constitue un frein à une approche collective transparente des problèmes, à une gouvernance ouverte et partagée. Face à une incontournable réalité systémique, dans laquelle l'accent est cependant fortement mis sur les individus, ceux-ci sont à la fois acteurs et victimes malgré eux de phénomènes sur lesquels ils n'ont guère de prise. Une telle situation obère l'implication des habitants dans la prévention, en même temps que la mise en œuvre de mesures de type normatif.

L'appel à propositions de recherches était structuré autour de trois thématiques :

- la gouvernance et la subsidiarité ;
- l'individu, le collectif et la qualité de la vie ;
- la précaution et la prévention.

Il invitait également à des travaux historiques susceptibles d'éclairer les ancrages culturels de la question de la pollution atmosphérique et ses dimensions transdisciplinaires. Au final, huit actions de recherche ont été retenues. La nature des projets et les résultats des travaux effectivement menés ont conduit à structurer le colloque de restitution des recherches de Nantes autour de trois axes thématiques :

- l'air et la santé environnementale ;
- la perception de la pollution atmosphérique et la psychologie de l'environnement ;
- les politiques de prévention de la pollution atmosphérique.

Chacun de ces axes a fait l'objet d'une rapide introduction par un spécialiste, suivie des présentations des travaux correspondants, puis de discussions plus larges sur les sujets traités, au-delà des résultats. Le présent document fait d'abord une synthèse des connaissances acquises dans le cadre du programme. Les auteurs analysent ensuite les résultats des travaux et les discussions menées, en les replaçant dans un contexte plus large.

L'air et la santé environnementale

L'air est éminemment emblématique des préoccupations environnementales du fait de son ubiquité, de son incessante dynamique, de la multiplicité des composants qu'il véhicule et de leurs interrelations, comme de la diversité des contextes d'exposition. Cette dimension universelle fait de la qualité de l'air un enjeu de santé publique majeur. L'analyse faite par Isabelle Momas (professeure de santé publique, Faculté des sciences pharmaceutiques et biologiques, Université Paris 5) montre que

² Les contributions du séminaire de lancement des projets de l'appel à propositions de recherches ont été rassemblées dans l'ouvrage : Charles, L., Ebner, P., Roussel, I., Weill, A. (Eds), 2007. *Évaluation et perception de l'exposition à la pollution atmosphérique*, Paris, La Documentation française.

³ Le programme complet et les actes sont disponibles en ligne (<http://www.primequal.ecologie.gouv.fr/files/doc/4dece7eb90d37b54.pdf>).

la prise de conscience institutionnelle de cette dimension sanitaire s'est faite relativement tardivement en France, à la suite des travaux épidémiologiques menés dans le cadre d'ERPURS⁴, conduisant à l'élaboration de la loi sur l'air. Le renforcement de l'expologie⁵ et le développement des méthodologies associées d'évaluation des risques ont fortement contribué à la mise en place des approches programmatiques de santé environnementale.

La qualité de l'air est un élément-clé des Plans nationaux santé-environnement (PNSE). Le premier PNSE (2004-2008) visait à mettre en cohérence les divers instruments de l'action publique autour de la prévention des risques sanitaires à travers une approche intégrée des expositions et une déclinaison régionale. Le second PNSE (2009-2013), élaboré dans le sillage du Grenelle de l'environnement, conserve à la qualité de l'air extérieur, en proximité et intérieur, une place centrale. Il reconnaît la diversité des expositions et introduit un objectif de réduction des inégalités environnementales liées aux sur- et multi-expositions. Notant la combinaison des responsabilités individuelles et collectives, il souligne la nécessaire adhésion des populations et incite à renforcer le débat public et l'information en santé environnementale. Pointant les besoins en matière de recherche, il constate le déficit des sciences humaines et sociales.

Trois projets étaient financés par Primequal sous ce premier axe thématique :

- « Pollutions atmosphériques et santé environnementale. Quels enjeux, quels acteurs, quelles préventions ? », sous la direction de Lionel Charles (philosophe, Fractal) ;
- « Perception et représentation de la qualité de l'air par la population française : approche épidémiologique et sociologique », sous la direction de Claire Segala (médecin, Sepia-Santé) ;
- « Perception de l'exposition à la pollution atmosphérique à l'intérieur et à proximité immédiate du lieu d'habitation et relation avec la santé et la qualité de vie » piloté par Isabella Annesi-Maesano (épidémiologiste, UMRS707 ESIM, Inserm et Université Pierre et Marie Curie).

La recherche pilotée par L. Charles, combinant les éclairages de trois approches complémentaires, épistémologie et histoire, sciences politiques et psychosociologie, a surtout permis de mettre en évidence l'antériorité très forte de la dimension environnementale en

⁴ Le programme ERPURS (Évaluation des risques de la pollution urbaine sur la santé) a été mis en place par l'Observatoire régional de santé d'Île-de-France en 1989. Les premiers résultats portant sur la période 1987-1992 ont été publiés en 1994 (Medina *et al.*, 1994, 1998).

⁵ Appréhension scientifique de l'exposition d'un individu ou d'une population à des agents toxiques (en termes de nature du ou des composés, d'intensité, de fréquence et de durée du contact, etc.).

relation avec la santé en Angleterre, où elle apparaît dès le XVII^e siècle avec la revitalisation de l'hippocratismes par Sydenham, dans le contexte d'une exceptionnelle efflorescence scientifique et médicale dominée par l'empirisme baconien. Au XVIII^e siècle, et plus nettement encore au XIX^e siècle, avec la création d'un système d'inspection sanitaire, de surveillance et de contrôle des éléments susceptibles d'affecter la santé des populations (*Public Health Act*, 1848), l'environnement apparaît comme le médium privilégié sur lequel agir collectivement pour améliorer la santé. En France, au contraire, la dimension environnementale a été remise en cause très tôt (Villermé, 2008 [1830]) au profit des conditions sociales, et la question de la pollution de l'air a été très largement appréhendée comme un problème de développement industriel (Guillerme, 2004 ; Massard-Guilbaud, 2010).

L'étude pilotée par C. Segala s'est organisée autour de la construction d'un score de perception de la qualité de l'air proposé à un échantillon aléatoire de 2 500 personnes ; elle a été complétée par un petit nombre d'entretiens semi-directifs, dont le contenu a été, à son tour, confronté aux facteurs du score de perception. Ce travail a permis de mettre en évidence une corrélation entre ces scores et les niveaux mesurés de polluants pour près de la moitié de l'échantillon, en particulier en ce qui concerne la pollution particulaire, mais aussi l'ozone en période estivale. L'enquête sociologique a confirmé que les représentations de la qualité de l'air reposent principalement sur les perceptions sensorielles et le sentiment de risque. Elle a en outre permis de mettre en évidence l'influence du rapport à l'information et du sentiment de maîtrise du risque.

La recherche menée par I. Annesi-Maesano visait à marier les approches épidémiologique et psychosociale pour rendre compte des logiques de perception des expositions aux pollutions atmosphériques. L'ambition était ici d'évaluer l'influence potentielle de la perception du risque sur la santé des individus, cet état de santé étant en retour suspecté d'avoir une influence sur la perception subjective du risque. La question des interrelations entre perception subjective, mesures objectives et santé, sous l'angle des effets somatiques et psychologiques (mal-être, anxiété, dépression), était également envisagée. L'exposition à la pollution de l'air n'apparaît pas significativement liée aux indicateurs de santé somatique et psychologique, sauf en ce qui concerne la pollution de l'air intérieur et la dépression diagnostiquée. Les évolutions de perception entre 2003, date d'une première étude, et 2008, date de la seconde enquête, sont peu discernables.

Perception de la pollution atmosphérique et psychologie de l'environnement

Selon la définition que donnent A. Moch et G. Moser (1997) de la psychologie de l'environnement,

celle-ci s'attache à « l'étude des interrelations entre l'homme et son environnement physique, interrelations dans lesquelles les dimensions sociales et culturelles sont toujours présentes et médiatisent la perception, l'évaluation, les attitudes de l'homme en rapport avec son milieu physique mais aussi les effets de cet environnement physique sur ses comportements et ses conduites ».

Au plan social, les représentations apparaissent comme des blocs organisés d'idées, de croyances et d'attitudes qui fonctionnent comme des dogmes au quotidien et semblent servir de principes de différenciation et de démarcation entre les groupes sociaux. Selon Jodelet (1989), il s'agit d'une forme de connaissance socialement élaborée et partagée ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social. Les théories de l'engagement y sont notamment mises à contribution.

Deux projets ont été retenus dans le cadre de ce deuxième axe thématique :

- « Perception de la pollution atmosphérique au sein des représentations du cadre de vie et son impact sur l'évaluation de la qualité de vie », sous la direction de Michel-Louis Rouquette (psychosociologue, Université Paris 5) ;
- « Étude linguistique et anthropologique des représentations cognitives de la pollution atmosphérique », sous la direction de Danièle Dubois (psycholinguiste, CNRS) et Annamaria Lammel (anthropologue, laboratoire Paragraphe, Université Paris 8).

L'étude menée par M.-L. Rouquette visait à tester le rôle de l'implication personnelle dans la variabilité de la perception de la pollution. Cette hypothèse semble se vérifier : les personnes peu impliquées voient la pollution de façon descriptive, alors que celles impliquées la voient de manière évaluative (en termes de causes-conséquences). L'étude conduit à s'interroger sur la notion même de pollution, notion essentiellement politique, faite de considérations scientifiques, de gouvernance et de faits de mentalité. La perception subjective de la pollution atmosphérique comporte, outre la dimension intra-individuelle, un caractère socialement élaboré sur les plans inter-individuel, positionnel et représentationnel. L'étude préconise, pour les actions préventives ou éducatives, de veiller à mobiliser les trois dimensions du concernement, de la valorisation et de la possibilité perçue d'action. Elle recommande également la mobilisation de réseaux de proximité.

L'étude conduite par D. Dubois et A. Lammel visait à appréhender la pollution atmosphérique à travers les outils de l'analyse linguistique et de l'anthropologie. L'approche linguistique a mis en évidence le caractère « convenu » de la notion de pollution atmosphérique, évidence de sens commun de structure mal définie, abstraite, peu articulée au sensible, avec peu d'expressions

d'un ressenti personnel. Ressort également le caractère impersonnel du pollueur, l'absence de référent dans l'imputation des responsabilités et une connaissance très imprécise des processus, des contenus et des acteurs de la mesure. L'approche anthropologique part de l'hypothèse que la pollution et, plus généralement, l'environnement peuvent être saisis à travers deux grands systèmes de pensée, holistiques ou analytiques, liés aux traditions culturelles. L'investigation conduite auprès de cinq groupes de participants d'origine, d'âge et d'environnements différents fait apparaître que les enfants et les jeunes adultes ont une approche plus probabiliste, ouverte, holistique que les adultes, qui en ont une représentation davantage déterministe, analytique. Ainsi, les enfants associent plantes, animaux et corps humain comme cibles potentielles de la pollution, alors que les jeunes adultes et les adultes parisiens ou étrangers distinguent le corps humain des plantes et des animaux. Ces résultats traduisent un déficit cognitif et l'absence de compréhension du phénomène pollution. Les responsables de l'étude préconisent, pour favoriser une meilleure co-construction homme-environnement, que le discours public s'appuie sur les approches holistiques, écocentriques et altruistes des enfants plutôt que sur les représentations dominées par la pensée analytique des adultes.

Les politiques de prévention de la pollution atmosphérique

L'analyse des politiques publiques n'a que peu attiré l'attention des sciences humaines et sociales, du moins avant les années 1990, et encore moins dans le domaine de la qualité de l'air. Chloé Vlassopoulou, professeure de sociologie des politiques publiques à l'UPJV (Université de Picardie – Jules Verne) montre qu'historiquement, on est passé de la vision hygiéniste du XIX^e siècle au développement d'une ingénierie de l'expologie et de l'épidémiologie au XX^e siècle, recentrée sur la question des transports, puis, actuellement, à une globalisation qui associe les différentes échelles, de la qualité de l'air intérieur à la problématique climatique planétaire. Ces héritages successifs constituent un frein à l'évolution, les nouveaux programmes ayant du mal à modifier les rapports de force constitués précédemment. D'une manière générale, on peut faire le constat que le citoyen reste, en France, largement absent d'un débat très technicisé et cantonné dans des réseaux fermés d'ingénieurs et d'industriels. Les liaisons avec les acteurs locaux restent faibles.

Trois projets étaient présentés sur ce dernier axe thématique :

- « 80 entretiens pour comprendre le rôle de la perception et des représentations dans la construction de la demande sociale de réduction de la pollution atmosphérique due aux transports », sous la direction

de Chrystèle Philipps-Bertin (sociologue, Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité [INRETS]);

- « Concertation et construction d'une communauté de gestion de la pollution atmosphérique comme risque territorialisé. Le cas des dispositifs des Bouches-du-Rhône », menée par le CESSA (Centre d'études en sciences sociales appliquées) sous la direction de Jean-Michel Fourniau (sociologue, INRETS);
- « Pour une cohérence territoriale de la gestion de la qualité de l'air dans la région Nord-Pas-de-Calais », conduite par Isabelle Roussel (géographe, Association pour la prévention de la pollution atmosphérique [APPA]).

L'étude conduite par C. Philipps-Bertin visait à appréhender, à travers une série d'entretiens en population générale mais aussi auprès d'un panel de décideurs, d'experts et d'associatifs de la communauté urbaine du Grand Lyon, la demande sociale de réduction de la pollution atmosphérique et les freins aux modifications de comportements ou à l'adhésion aux politiques publiques. Deux logiques apparaissent coexister : la population générale désigne comme responsable l'objet qui sert aux déplacements (la voiture) tandis que les « experts » incriminent son usage. La première compte sur l'innovation technologique pour résoudre le problème, les seconds sur la limitation de l'usage des véhicules. La population générale juge la qualité de l'air à l'échelle du quartier plutôt bonne, les experts la considèrent médiocre. Pour la population, la perception de la qualité de l'air se fait de manière indirecte et assez peu au travers de manifestations physiques ; la préoccupation reste abstraite et n'est pas vraiment une source d'inquiétude immédiate, l'indice Atmo est quasiment inconnu. Les experts pensent que l'information devrait chercher à mieux sensibiliser la population, celle-ci ne faisant pas le lien entre des données de caractère global et ses comportements au quotidien.

La recherche conduite sous la responsabilité de J.-M. Fourniau s'est attachée à étudier la façon dont la définition et la gestion des problématiques de qualité de l'air s'inscrivent dans la circulation de l'information et la structuration des jeux d'acteurs sur le territoire des Bouches-du-Rhône. Deux structures distinctes y opèrent : à l'ouest du département, incluant la zone industrielle Fos – étang de Berre, AIRFOBEP, association de surveillance de la qualité de l'air de l'étang de Berre et de l'ouest des Bouches-du-Rhône, et à l'est, Atmo PACA, qui a en charge l'aire urbaine marseillaise. AIRFOBEP est caractérisée par le poids des industriels et par des ressources financières importantes alors qu'Atmo PACA l'est par le poids des intercommunalités et par de moindres ressources. Deux cultures distinctes structurent l'action : certification et qualité de l'information produite pour la première, modélisation et communication pour la seconde. Ces contextes conduisent à des modalités de

concertation et de circulation de l'information différentes délimitant de fait le champ de ce qui est discutable. Le milieu influence les conditions de production et de mise en circulation de l'information, qui, elle-même, modifie le milieu qu'elle qualifie. La circulation de l'information scientifique n'échappe pas aux enjeux de pouvoir.

L'étude pilotée par I. Roussel visait à apporter des réponses au large éventail des questions que soulève la territorialisation des politiques en matière de qualité de l'air. Les nombreuses actions préventives menées en région Nord-Pas-de-Calais se sont développées en l'absence de pilotage fort, du fait notamment de l'éclatement en politiques sectorielles (santé, agriculture, transports, énergie). Seule la surveillance a bénéficié d'une politique lisible et construite. La fédération Atmo NPC s'est constituée autour d'un corpus de compétences techniques plus faciles à établir au niveau régional, alors que les possibilités de prévention se situent de plus en plus au niveau des agglomérations. Les villes ont une expérience et un savoir-faire très développé de la relation avec les populations, conjuguant expertise scientifique et ingénierie sociale. Les points forts de la région sont la prise en compte de la qualité de l'air intérieur et la bio-indication⁶. Si le PRASE (programme régional d'action santé-environnement) a contribué à créer une dynamique locale soutenue par la tradition de la santé communautaire, la santé environnementale reste largement à développer. Ces initiatives témoignent de la nécessité pour les politiques environnementales de s'affranchir du carcan d'interventions purement techniques pour se livrer à un travail de couture de liens multiples et d'accompagnement d'initiatives diversifiées. C'est toute la difficulté de la construction d'une gouvernance locale que complexifie encore l'urgence de la lutte contre le changement climatique.

Éléments du débat et questions de recherche soulevées à partir des résultats des recherches et du colloque de restitution

Le poids de la rationalité et du cloisonnement

La culture française de la rationalité, imprégnée du poids sous-jacent de l'approche scientifique et du positivisme, tend à imposer une appréhension externe et objectivante de l'environnement. A contrario, le travail conduit par L. Charles a mis en évidence la façon dont l'approche empirique anglaise, nourrie d'atomisme épicurien, a développé très tôt une dynamique d'intelligibilité dans laquelle physicochimie naissante, renouveau médical et démographie émergente ont su s'associer pour

⁶ Utilisation des plantes comme indicateur de l'impact de la pollution de l'air sur le vivant.

redonner force à l'appréhension hippocratique des liens entre santé et environnement. Dès le XVIII^e siècle, avec la montée du sensible, de la subjectivité et l'élargissement de la réflexion morale, ces relations se sont opérationnalisées en mises en œuvre sanitaires collectives, prélude à la constitution un siècle plus tard d'un vaste système de santé publique de nature fondamentalement environnemental.

La rationalité, la signification collective attachée à la notion de raison ont leur ancrage dans des présupposés philosophiques dont un des sens est d'autoriser le découpage du réel, constitué en tout hypothétique, en champs distincts et indépendants à des fins d'intelligibilité partielle, congruents à des registres sémantiques circonscrits du langage qui en constituent le référent implicite. Le prolongement collectif en est la multiplication de domaines séparés (disciplines scientifiques, cadres d'intervention collective, secteurs administratifs et techniques), clivés les uns des autres, appréhendés de façon autonome en dépit de ce qui peut les relier, qui deviennent ainsi en eux-mêmes des obstacles majeurs à des approches plus compréhensives. La lutte contre la pollution atmosphérique s'est construite en France dans la transsectorialité et non dans l'intersectorialité. Les cloisonnements institutionnels (environnement, santé) et sectoriels (transports, urbanisme, énergie, habitat) restent la règle. Centré sur ses prérogatives et gouverné par l'entropie, chacun poursuit ses objectifs et cultive son image. Comment organiser une gouvernance partagée ? Quelle complémentarité articuler entre les niveaux de décision ? Comment intégrer la subsidiarité ?

Le rôle des sciences sociales

Dans le contexte de problématiques complexes de prévention des pollutions atmosphériques, largement dominé par les approches météorologiques, modélisatrices, toxicologiques et épidémiologiques qui peinent à rendre compte de paramètres psychosociaux et politiques pourtant souvent déterminants, il serait d'autant plus souhaitable que les sciences sociales abandonnent le plan de vérification de théories préexistantes pour davantage s'orienter vers l'investigation de situations concrètes par des démarches empiriques permettant de révéler à l'ensemble des acteurs, à travers une expression largement appréhendable, l'intrication des aspects concernés en relation avec la multiplicité des enjeux à l'œuvre.

L'environnement ne relève pas du discours mais avant tout de l'action, de modalités opératoires en termes d'intelligence des obstacles, souvent structurels, à surmonter. Les travaux de Primequal ont largement souligné les décalages entre rationalité scientifique et logique de l'action. S'il est nécessaire, au plan politique, de disposer d'éclairages rationnels, d'objectivations consensuelles, la

mise en œuvre opératoire n'est pas un processus purement rationnel. Vivre avec le risque dans un contexte d'incertitude implique d'opérer des choix, éminemment politiques. L'association de la rationalité scientifique et des valeurs éthiques, mise en avant par Raphaël Romi (professeur de droit public, Université de Nantes) dans sa conclusion au colloque, dont il était le grand témoin, constitue un levier. Elle suppose une dynamique de décision permettant, à travers la participation citoyenne, une lente élaboration des idées.

L'opérationnalité à travers la dynamique décisionnelle et la participation

Le passage de la connaissance à l'action ne relève pas d'une dialectique univoque correspondant à deux moments distincts de la décision mais plutôt d'un processus interactif et itératif lent et délicat à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne l'implication des populations. Les dispositifs participatifs nourrissant un large échange font cruellement défaut. Gouvernance et subsidiarité étaient des thèmes forts du programme. Les choix du niveau et du mode de décision sont étroitement liés. Les difficultés subjectives pour étendre les projets à des échelons différents sont considérables, indépendamment de l'adhésion des experts à une rationalité commune.

Une des conclusions fortes du colloque de Nantes est celle du déficit massif d'implication des populations dans l'ensemble du dispositif « qualité de l'air ». Il faut voir là un déficit d'intelligence collective qu'il sera nécessaire de surmonter pour arriver à des dynamiques mieux partagées entre décideurs et populations. Cela signifie, dans le processus d'élaboration qui va de la connaissance à la décision, sortir du confinement des débats au sein des cercles de l'expertise. Il ne s'agit pas simplement là d'une question de transparence mais de la nécessité de mettre un terme à un débat technique sans intérêt pour les populations, qui ne se sentent pas concernées. Les approches exclusivement « top-down » sont battues en brèche par les évolutions culturelles, porteuses d'attentes croissantes de participation. Sans doute se rapproche-t-on de la culture anglo-saxonne selon laquelle l'environnement n'est pas une chose dont on parle mais relève d'un enjeu plus pratique : c'est d'abord quelque chose que l'on fait ensemble.

L'individu et le collectif

Les individus, en tant que tels ou rassemblés en groupes sociaux, sont à la fois victimes et acteurs des pollutions. Comment intégrer la responsabilité individuelle et celle des acteurs sociaux, sans la substituer ou l'opposer à la responsabilité collective ? L'exemple de la pollution intérieure des locaux, pour laquelle l'habitant

joue un rôle important et direct, est, sur ce plan, emblématique. Le présent programme a apporté certains éléments de réponse, mais la question de la dualité entre responsabilités individuelle et collective nécessite des éléments plus concrètement tournés vers l'action. Il s'agit à la fois d'aider à caler les contours et l'acceptabilité des politiques publiques et de poser les conditions d'une implication et d'une participation plus grandes des citoyens et des relais sociaux. L'irruption sur la place publique et l'urgence des enjeux du changement climatique peuvent amener des prises de conscience que n'a pas réussi à susciter la seule problématique de la qualité de l'air.

Pour une coconstruction des questions de recherche

Si des programmes comme Primequal ont largement favorisé la construction d'approches pluridisciplinaires et le partage de l'expertise, la recherche reste néanmoins orpheline en matière de demande sociale et de façon d'y faire face. Cela pose la question de savoir qui définit les questions de recherche considérées comme pertinentes. La demande sociale se construit, mais on ne peut attendre de la recherche qu'elle porte seule les éléments de cette construction, surtout si ne sont pas pris en considération les éclairages qu'elle a su apporter en matière d'attentes des populations et de fonctionnements collectifs. Le poids des enjeux socio-économiques mériterait des analyses plus approfondies, qui en fassent mieux ressortir le rôle et la part dans les choix collectifs. S'il convient d'élargir le champ des analyses, il convient également que les structures institutionnelles soient mieux capables de se saisir de leurs résultats pour réorganiser et faire évoluer leurs fonctionnements.

Conclusion

L'appel à propositions de recherches lancé par Primequal a incontestablement permis d'ouvrir une perspective de très long terme sur la relation entre environnement et santé et de mieux comprendre la dynamique à travers laquelle celle-ci a largement été ignorée, voire rejetée, en France au plan institutionnel, alors que les populations y sont extrêmement attentives. Il a permis d'actualiser le regard sur les relations entre air et santé en matière de pollution; cette question reste au cœur des préoccupations des populations, alors qu'avec l'entrée en scène du changement climatique, on enregistre aujourd'hui un flottement au plan

institutionnel, après l'effort conduit à la fin des années 1990 à la suite de la loi sur l'Air. Ce hiatus et la difficulté qu'il y a à élaborer et conduire des politiques véritablement dynamiques, innovantes et soutenues dans ce domaine interrogent, d'autant plus que le problème semble devoir précisément se reposer, mais à une tout autre échelle, avec le changement climatique. Cela renvoie à notre sens à la spécificité des thématiques environnementales et au déficit épistémologique à leur propos, dans un cadre qui reste fortement dominé, au moins en France, par une confiance encore trop aveugle dans la rationalité cognitive, la science, la technique et leurs acquis. Ces questions nous échappent intrinsèquement collectivement, au plan des comportements et des mises en œuvre, de par le renouveau des connaissances qui les fondent, sans ancrage dans le sensible, signant leur immatérialité foncière. Elles prennent à contre-pied les logiques d'action souvent développées aux termes de longs et coûteux investissements, nous mettant radicalement en porte-à-faux, avec la difficulté de trouver des ancrages nouveaux capables de fonder des engagements dans des actions tout à la fois audacieuses et nécessaires : elles nous enferment dans de pénibles contradictions, dont l'échec du sommet de Copenhague il y a un peu plus d'un an a offert une illustration sans précédent par son ampleur.

Références

- Guillerme, A., Lefort, A.-C., Jigaudon, G., 2004. *Dangereux, insalubres et incommodes : paysages industriels en banlieue parisienne*, Seyssel, Champ Vallon.
- Jodelet, D. (Ed.), 1989. *Les Représentations sociales*, Paris, PUF.
- Massard-Guilbaud, G., 2010. *Histoire de la pollution industrielle : France, 1789-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- Medina, S., Le Tertre, A., Quenel, P., Le Moullec, Y., 1994. *Impact de la pollution atmosphérique sur la santé en Île-de-France : résultats 1987-1992*. Rapport d'étude, programme ERPURS (Évaluation des risques de la pollution urbaine sur la santé), Observatoire régional de santé d'Île-de-France, Paris.
- Medina, S., Le Tertre, A., Dusseux, E., Boumghar, A., Camard, J., 1998. *Analyse des liens à court terme entre la pollution atmosphérique et la santé : résultats 1991-1995*. Rapport d'étude, programme ERPURS (Évaluation des risques de la pollution urbaine sur la santé), Observatoire régional de santé d'Île-de-France, Paris.
- Moch A., Moser, G. (Eds), 1997. La psychologie environnementale en France : perspectives actuelles, *Psychologie française*, 42, 2.
- Villermé, L.-R., 2008 [1830]. *La Mortalité dans les divers quartiers de Paris*, Paris, La Fabrique Éditions.