



## Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 12, n°2 | Novembre 2021

Modes d'habiter et sensibilités environnementales émergentes : quels enjeux pour la qualité de vie ?

---

Franck Boutaric, 2020, *L'art de gouverner la qualité de l'air, L'action publique en question*, Presses Universitaires de Rennes, 159 pages.

Séverine Frère

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/developpementdurable/19409>

DOI : [10.4000/developpementdurable.19409](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.19409)

ISSN : 1772-9971

### Éditeur

Association DD&T

### Référence électronique

Séverine Frère, « Franck Boutaric, 2020, *L'art de gouverner la qualité de l'air, L'action publique en question*, Presses Universitaires de Rennes, 159 pages. », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 12, n°2 | Novembre 2021, mis en ligne le 10 novembre 2021, consulté le 11 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/19409> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.19409>

---

Ce document a été généré automatiquement le 11 novembre 2021.



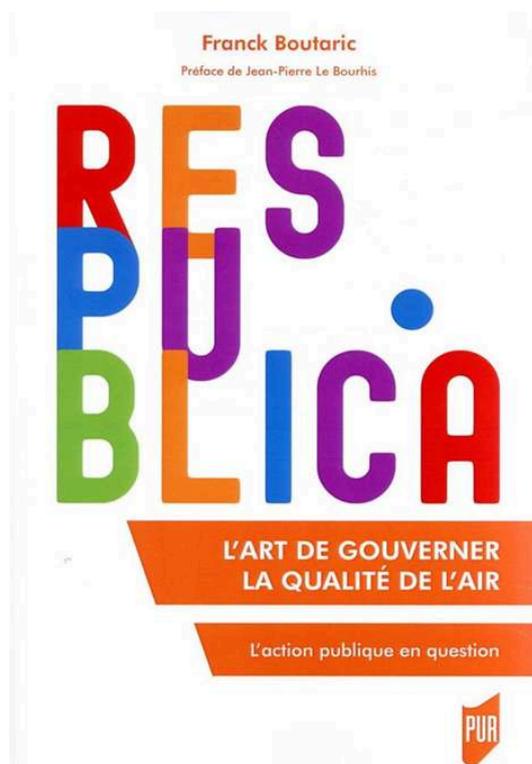
*Développement Durable et Territoires* est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

---

Franck Boutaric, 2020, *L'art de gouverner la qualité de l'air, L'action publique en question*, Presses Universitaires de Rennes, 159 pages.

Séverine Frère

---



- 1 Dans la poursuite de son précédent ouvrage intitulé *Pollution atmosphérique et action publique* paru en 2014, F. Boutaric aborde de nouveau la manière de gouverner la qualité de l'air en France. Il renouvelle son analyse critique de l'action publique et ses

transformations à l'œuvre depuis plusieurs décennies dans le champ de la qualité de l'air. Pour mettre en lumière les évolutions comme les constantes, il privilégie l'étude des instruments d'action publique ou les dispositifs techniques et scientifiques qui y contribuent et s'appuie pour cela sur les travaux de Lascoumes, Le Galès, et Halpern. Appliquée au champ de la qualité de l'air, la notion d'instrument « *recouvre à la fois les notions qui servent à mesurer ou à quantifier que les plans qui visent à influencer les comportements et orienter l'action publique* » (p. 76). Tout au long de l'ouvrage, l'auteur interroge l'efficacité des instruments et la manière dont les acteurs s'en saisissent. Qu'il s'agisse d'élaborer des plans ou des dispositifs d'information, il souligne une dépolitisation du sujet de la pollution et des choix qui gravitent autour. Celle-ci a pour effet de ne jamais questionner les origines ou conséquences des problèmes. Pour aborder la manière dont la pollution de l'air est gouvernée, il mobilise trois approches qui constituent les trois parties de l'ouvrage.

- 2 La première partie est consacrée au rôle des instances internationales. Les interventions de l'Organisation de la coopération et de développement économique (OCDE), de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), ou encore de la commission économique européenne des Nations Unies (chapitre 1) ont posé, selon l'auteur, des principes et construit des instruments qui ont fortement influencé les législations et les politiques publiques nationales, dont celles de la France. Dans son deuxième chapitre, il rappelle l'influence de l'Europe sur le développement de travaux d'inventaires, sur la diffusion de l'information et aussi sur la détermination de valeurs limite de concentration des polluants. On observe ainsi dans les évolutions de la politique européenne une diversification des instruments d'action publique similaire à celles de la France.
- 3 Après avoir rappelé les trois régimes de gouvernementalité de Foucault, repris par F. Aggeri (2005)<sup>1</sup>, l'auteur adopte la grille de lecture proposée par S. Boudia et N. Jas (2015) avec trois modes de régulation du problème (chapitre 3) qui varient au fil du temps et ne sont pas exclusifs les uns des autres, mais peuvent au contraire être complémentaires.
- 4 La première forme de régulation, par la norme, est celle dans laquelle s'inscrit toute la production de valeurs limites d'exposition aux polluants. L'auteur en souligne les limites. Il montre que ces normes produisent aussi de l'ignorance en écartant par exemple la problématique des « effets cocktail<sup>2</sup> » liés au mélange des polluants. Cette forme de gouvernementalité perdure jusqu'aux années 1990 et s'exerce par un travail en collaboration des experts de l'industrie avec les spécialistes des administrations en charge des pollutions.
- 5 La seconde forme de régulation, caractérisée par le risque, va s'incarner dans l'apparition et la médiatisation d'enquêtes épidémiologiques comme ERPURS (Évaluation des risques de la pollution urbaine sur la santé) en 1992. On assiste alors à une reconfiguration du problème public de la pollution par sa requalification en enjeu de santé publique.
- 6 Enfin la troisième forme de régulation, par l'adaptation, consiste à informer les acteurs pour qu'ils adoptent les comportements appropriés. Mais l'auteur dénonce à juste titre cette régulation qu'il considère comme illusoire parce qu'elle propose selon lui une perspective managériale dans laquelle on dépolitise les enjeux collectifs que l'on restreint à des comportements individuels. Dans la lignée d'autres travaux étudiant la manière d'aborder les enjeux de l'air et du climat (Comby, 2014 ; Frère *et al.*, 2020), F.

Boutaric remarque que dans ces approches, les contextes économiques, sociaux, matériels ne sont pas interrogés, mais que ce sont les individus qui doivent s'y adapter.

- 7 La deuxième partie de l'ouvrage analyse l'action publique d'hier et d'aujourd'hui en examinant, à l'aide des documents juridiques, les évolutions de la politique de l'air depuis la Loi sur l'air<sup>3</sup> de 1996 jusqu'aux évolutions récentes. Parmi les différentes formes de reconfiguration de l'action publique figure la nécessité de développer une approche intégrée et transversale des phénomènes de pollution. Or, là encore celle-ci semble plus revendiquée que pratiquée selon l'auteur. Ainsi depuis les années 1980, de l'instauration de la taxe parafiscale, aux dispositifs d'information, en passant par l'adoption de plans, la panoplie d'instruments d'action publique s'est considérablement étoffée, mobilisant et impliquant de nombreuses professions, mais traduisant aussi une gestion éclatée de la pollution. Progressivement toute la typologie d'instruments (Lascoumes et Le Galès, 2004), qu'ils soient législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel a été mise en œuvre. F. Boutaric montre ensuite dans son cinquième chapitre que cette politique est aussi caractérisée par plusieurs constantes considérées comme efficaces pour la mener. Parmi celles-ci, il pointe le rôle actif de l'État. L'État pratique une instrumentalisation descendante selon l'auteur, en donnant la responsabilité aux collectivités territoriales de prendre des mesures d'atténuation et d'adaptation. Mais face à la multiplicité des plans et schémas à élaborer ainsi qu'au volume d'informations à collecter, les collectivités recourent à une externalisation des tâches, qui sont confiées à des bureaux d'études ou consultants, ayant pour effet de dépolitiser l'approche. Ainsi, à l'instar d'autres travaux (Dubuisson-Quellier, 2016), l'auteur interprète ces transformations des systèmes de gouvernance comme de nouvelles formes d'interventionnisme de l'État « *qui oriente ou régule en coproduisant des dispositifs variés : données de qualité de l'air, indices, règles, contrôle, surveillance, pilotage* » (p. 98).
- 8 La troisième et dernière approche de l'ouvrage met en discussion la politique publique actuelle de lutte contre la pollution de l'air en examinant les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics. Elle s'appuie sur une analyse de documents (stratégie bas carbone, plan national de réduction des émissions, notamment). L'auteur passe d'abord en revue (chapitre 6) les différents secteurs ayant une influence sur la qualité de l'air et l'impact (ou plutôt l'inefficacité) des orientations et choix pris dans ceux-ci, notamment dans les domaines de l'urbanisme, des transports et de l'énergie. Il met ensuite la focale sur la pollution par les pesticides (chapitre 7) pour montrer qu'en dépit d'une mobilisation sociale et politique croissante qui rend plus visible la pollution engendrée par les pesticides, leurs utilisations n'ont pas diminué et ne sont pas délégitimées ni auprès de l'opinion publique ni auprès des agriculteurs. La politique agricole n'est selon lui pas suffisamment interrogée et les solutions alternatives sont encore insuffisantes.
- 9 Le dernier chapitre de l'ouvrage analyse les mesures gouvernementales adoptées dans les rapports ou les plans nationaux. Les actions préconisées dans le Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) pour la période 2017/2021 traduisent selon l'auteur un manque d'ambition et sont souvent des « solutions en fin de tuyau » dont les résultats ne peuvent qu'être modestes. Sans la citer, F. Boutaric reprend ici l'expression de S. Dubuisson-Quellier (2016) : « le gouvernement des conduites », qui est selon lui le fil conducteur du catalogue d'actions envisagées et qui reposent surtout sur des pratiques individuelles. Mais l'auteur

souligne à juste titre que cette manière de gouverner, autrement dit cette régulation par l'adaptation privilégiée actuellement par les pouvoirs publics, qui présuppose que l'accent mis sur l'information et la communication aux citoyens (souvent d'ailleurs via des messages indifférenciés) va les amener à modifier leurs comportements, est vouée à l'échec. Cette focale sur l'individu occulte les contraintes du quotidien qui pèsent sur lui et le sentiment que l'individu n'a pas la main sur la pollution de l'air qui lui semble hors de contrôle.

- 10 F. Boutaric évoque ensuite les principales raisons qui contribuent à un sentiment d'inefficacité des instruments. Il formule des hypothèses pour rendre compte de l'application partielle de la loi, des politiques ignorées ou du cadrage limité de la gouvernance de la qualité de l'air. Sont de nouveau mentionnées les limites de la planification, qui fixe des objectifs généraux sans les accompagner de précision sur les moyens à déployer pour les atteindre. Les questions de fond comme l'organisation urbaine ou la sortie des énergies fossiles, par exemple, y sont éludées. Par ailleurs, les principaux outils d'information que sont les seuils d'information et d'alerte ou l'indice Atmo qualifiant la qualité de l'air de bonne ou très bonne la majeure partie du temps et mettant l'accent sur des épisodes ponctuels de pollution maintiennent l'idée qu'en dessous d'un certain seuil, il n'y a pas de risques et que la pollution quotidienne n'est pas un enjeu sanitaire. Ensuite l'illusion technologique comme l'illusion éducative qui apparaissent comme des voies principales de résolution des problèmes permettent, là encore, une forme d'apolitisme dans la manière d'aborder la pollution : « *l'attribution des émissions atmosphériques à des secteurs invisibilise les déterminants sociaux et structurels des conduites individuelles et gomme les questions politiques attenantes à l'urbanisation, aux choix énergétiques, à l'agriculture et aux modes de transport* » (p. 138). Autrement dit, le recours à ces instruments évacue la dimension politique ainsi que toutes les réflexions sur les activités ayant des conséquences sur la qualité de l'air.
- 11 L'auteur achève alors l'ouvrage sur un constat négatif : beaucoup des secteurs et activités ayant une influence sur la qualité de l'air se fondent aujourd'hui sur des modèles de production insuffisamment mis en cause.
- 12 Pour conclure, l'ouvrage propose une analyse très fine des instruments déployés ces dernières années par les pouvoirs publics pour la gestion de la qualité de l'air. Il offre des clés de compréhension de la politique de lutte contre la pollution et ses insuffisances en pointant les contradictions, les tensions et la manière dont les choix et arbitrages de l'action publique traduisent la confrontation des enjeux liés à l'économie, à la santé et à l'environnement.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Aggerri F., 2005, « Les régimes de gouvernementalité dans le domaine de l'environnement » in Hatchuel A., Pezet É., Starkey K., Lenay O. (dir.), *Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault*, Presses universitaires de Laval, p. 431-464.

Boudia S., Jas N., « Gouverner un monde contaminé. Les risques techniques sanitaires et environnementaux » in Bonneuil C., Pestre D., 2015, *Histoire des sciences et des savoirs, le siècle des technosciences*, tome 3, Paris, Seuil, p. 381-397.

Comby J. B., 2014, « L'individualisation des problèmes collectifs : une dépolitisation politiquement située », *Savoir/Agir*, n° 28, p. 45-50, <https://doi.org/10.3917/sava.028.0045>.

Dubuisson-Quellier S.(dir.), 2016, *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de sciences Po, 475 p.

Frère S., Marega O., Hellequin A. P., Flanquart H., Calvo-Mendieta I., Berry B., Cornet S., 2020, « Individual responsibility and climate action : some lessons from a perception survey administered in Hauts-de-France », *International Journal of environmental studies*.

Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P., 2019, « Instrument », dans Boussaguet L., *Dictionnaire des politiques publiques*, 5<sup>e</sup> édition, Paris, Presses de Sciences Po, « Références », p. 321-330.

Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P., 2014, *L'instrumentation de l'action publique, Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 520 p.

Halpern C., 2011, « L'Union européenne, vecteur d'innovation instrumentale ? Les logiques d'instrumentation de la politique française de l'environnement (1971-2006) », *Politique européenne*, n° 33, p. 89-117, <https://doi.org/10.3917/poeu.033.0089>.

Lascoumes P., Le Galès P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 370 p.

Lascoumes P., 2007, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement, l'exemple de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politiques et Sociétés*, vol. 26, n° 2-3, p. 73-90.

## NOTES

1. Le régime de la régulation confinée ou l'action sur les pollutions visibles, le régime de la traçabilité ou des pollutions diffuses et le régime de la coopération exploratoire ou des pollutions globales.

2. On entend ici par « effet cocktail » les effets sanitaires pouvant résulter d'une exposition simultanée à plusieurs polluants.

3. La loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie du 30 décembre 1996 a notamment permis de généraliser le dispositif de surveillance de la qualité de l'air sur tout le territoire national en imposant la création d'associations agréées de surveillance de la qualité de l'air dans toutes les agglomérations françaises. Elle a en outre mis en place un dispositif de planification articulé autour de trois plans : le Plan Régional pour la Qualité de l'air qui a ensuite été remplacé par le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie, le Plan de Protection de l'Atmosphère et le Plan de Déplacements Urbains.

---

## AUTEUR

### SÉVERINE FRÈRE

Séverine Frère est docteur en sciences politiques et maître de conférences HDR en aménagement du territoire à l'Université du Littoral Côte d'Opale (ULCO) depuis 2007. Elle est chercheure au laboratoire Territoires Villes Environnement & Société (TVES). Ses travaux portent sur la gouvernance et la perception de la qualité de l'air ainsi que la concertation sur les pollutions atmosphériques et risques industriels.