

PROJET - AIRIN

AIR Intérieur : actions publiques et jeux d'acteurs

Laboratoires partenaires : CURAPP-ESS/CRAPE (CNRS)

CONTEXTE

Dans le sillage des crises sanitaires des années quatre-vingt-dix, **les préoccupations sociales et politiques relatives aux liens entre santé et environnement ont pris une importance croissante**, manifestée par des mobilisations allant du niveau local à l'échelle nationale et européenne et portant sur des sujets aussi divers que les pollutions atmosphériques, la nocivité de substances présentes dans l'environnement proche (éthers de glycols, formaldéhydes, nanoparticules), les émanations des « algues vertes » ou les effets des antennes-relais de téléphonie mobile, etc. (Dab, 2007)¹. Ces inquiétudes ont été relayées par des demandes d'interventions et de régulation publique qui ont mis sur l'agenda la question du contrôle des interactions entre l'environnement et la santé et sont venues modifier les politiques publiques dans les deux secteurs (Gilbert, Henry, 2009 ; Lascoumes, 2010). Cette pression en faveur d'un accroissement de l'intervention régulatrice a eu pour conséquence un bouleversement de ce domaine d'action via la création d'une série d'institutions, suivie de plusieurs réajustements de leurs champs de compétences (AFFSSE(T), puis ANSES, INVS), l'émergence et la consolidation d'une législation et d'une réglementation spécifiques, des investissements continus et des programmes publics en matière de recherche, de techniques et de réseaux météorologiques et de pratiques de veille et de surveillance.

Cette dynamique **a gagné depuis une décennie le domaine des pollutions de l'air intérieur et de l'habitat**, qui ont émergé comme des **domaines autonomes** d'investigation et d'intervention. Des signaux de cette attention croissante sont lisibles dans l'affirmation et le renforcement progressif d'une politique de prévention et de lutte contre les pollutions de l'air intérieur :

- création d'institutions d'expertise et mise en place d'outils de suivi du problème (création de l'Observatoire de la Qualité de l'Air Intérieur en 2011, lancement de campagnes d'enquêtes nationales, production d'une expertise spécialisée sur les causes du problème et les modalités techniques de sa régulation) ;
- établissement de cadres généraux et de principes d'action au niveau national (groupe de travail du Grenelle de l'environnement ; action 14 du PNSE 1 - "mieux connaître les déterminants de la qualité de l'air intérieur et renforcer la réglementation"- articles du PNSE 2, notamment relatif à l'étiquetage obligatoire relatif aux émissions), qui reçoivent des déclinaisons territoriales dans différents PRSE ;
- enfin, production récente d'un droit spécifique (loi Grenelle II) et mise en œuvre des premières mesures d'un programme d'action public en la matière (information des consommateurs via l'étiquetage ; programme de surveillance des établissements recevant du public).

¹ Les références citées sont précisées dans le document « bibliographie », page « production de recherche » du site airin.fr

Ainsi, un bilan récent éclairant le traitement administratif des problèmes de santé environnementale a pu souligner l'importance accordée au thème de la qualité de l'air intérieur, que ce soit par l'administration de la santé ou par celles d'autres secteurs (Ministère de l'Écologie notamment) et acteurs territoriaux (régionaux) qui se sont saisis en parallèle de cet enjeu, pourtant encore émergent il y a peu (IGAS, 2011a : 17, 89 ; IGAS, 2011b : 91).

ANALYSE DES BESOINS ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Ces éléments montrent la progressive mise en place d'une politique de l'air intérieur, qui a pu s'appuyer sur un ensemble de savoirs permettant de la fonder et d'aider à son développement. Ceux-ci ont en particulier éclairé la diversité et l'étendue des problèmes liés aux pollutions de l'air intérieur et commencé à caractériser les sources, situations et populations concernées ; la production de ces connaissances spécialisées est désormais bien engagée et a permis des progrès importants dans l'identification des principales causes et la formulation de solutions techniques.

En revanche, la compréhension des cadres institutionnels, sociaux et politiques dans lesquels les problèmes de pollution de l'air intérieur sont appréhendés et traités, au niveau national comme territorialement, reste très parcellaire. Un manque de connaissance dans ce domaine avait déjà été identifié lors d'un précédent appel d'offres PRIMEQUAL (« Qualité de l'air intérieur » en 2009, notamment son point 5.2. « *Mieux comprendre les modalités de l'action publique pour décider* »). Ce constat demeure valide en 2011, du fait du faible nombre de travaux centrés sur ce sujet et sur la formulation ou la mise en œuvre d'une action publique efficace (voir cependant sur l'ensemble du dispositif de santé environnementale (Charles *et al.*, 2009) ; sur les aspects air intérieur, mais au niveau régional (Roussel, 2009). Ce défaut de connaissance est encore plus patent si l'on s'intéresse aux comportements, attitudes et perception des acteurs du bâtiment et de la construction, dont le rôle dans la mise en œuvre de cette politique a pris progressivement de l'importance, proportionnellement au renforcement des objectifs de maîtrise énergétique auquel est soumis ce secteur.

La proposition AIRIN vise spécifiquement à pallier cette carence s'inscrivant dans l'axe 5 « **Aspects psychologiques, sociologiques, juridiques, économiques et politiques** » de l'appel à projet « *Environnements intérieurs et approches innovantes : nouveaux bâtiments et matériaux, polluants émergents et expositions multiples* » de PRIMEQUAL. En répondant plus particulièrement aux préoccupations soulevées dans la partie « *Politiques publiques et gouvernance* », **le présent projet de recherche focalise l'attention sur les scènes et les jeux d'acteurs où s'élabore et se met en œuvre cette politique émergente de l'air intérieur.** Ceci suppose une série d'enquêtes articulées, abordant les différentes dimensions de l'action publique considérée : aspects juridiques, institutionnels, politiques, et de mise en œuvre. D'un point de vue plus finalisé, il s'agit de cartographier la saisie politique et institutionnelle de cet enjeu, de sa définition dans l'espace public à la mise en œuvre d'une réponse régulatrice, afin de repérer les configurations qui favorisent (ou non) sa mise en politique et son traitement par les pouvoirs publics et les acteurs privés des secteurs professionnels considérés (en particulier du bâtiment et de la construction).

Ce type de recherche est d'autant plus nécessaire que la politique de l'air intérieur se définit et est mise en œuvre au croisement de plusieurs secteurs d'intervention publics, du fait du caractère transversal des problèmes posés - à l'image d'ailleurs de nombre d'autres problèmes environnementaux (pollution atmosphérique, eau, risques). Elle s'inscrit de ce fait dans des configurations de scènes et d'acteurs qui posent des difficultés typiques de gouvernabilité : origine

plurielle des intervenants participant à la définition et la mise en œuvre de l'action publique (acteurs économiques, professionnels, associations environnementales, scientifiques, acteurs publics) ; approches et saisies multi-sectorielles du problème (industrie, santé, environnement, construction) ; traitement multiscalaire (instances centrales plus ou moins déconcentrées – ministères et agences – et territorialisées départementales, municipales ou régionales). La politique peut en effet être vue comme une « politique polycentrique », c'est-à-dire un « domaine d'action publique dans lequel les instances de connaissance et de prise de décision sont fortement dispersées, et où les activités de coordination entre les points du réseau sont un enjeu majeur de cohérence et de lisibilité de la politique » (Lascoumes, Boutaric et autres, 2002).

Du fait du faible nombre de travaux de recherche existant prenant en compte cette spécificité et considérant la nécessité de défricher un domaine encore peu exploré, **la stratégie de recherche au cœur du projet AIRIN est de parcourir la série la plus complète des lieux et scènes où se définit la politique de l'air intérieur.**

Afin de couvrir cet ensemble, **le projet est distribué en cinq axes complémentaires**, chacun saisissant une étape du processus de fabrication de l'action publique : construction médiatique du problème ; définition institutionnelle ; fabrication du cadre législatif et réglementaire ; mobilisations locales ; mise en œuvre territoriale. On peut clarifier les activités prenant place sur ces scènes en les regroupant de la façon suivante :

1. Scènes où s'opère **la mise en forme publique de l'enjeu et du problème**, à partir des cadrages médiatiques des pollutions de l'air intérieur (dans l'espace public et les supports de communication nationaux) et des cadrages locaux de l'enjeu (à l'occasion de mobilisations ponctuelles ou via l'investissement des élus régionaux dans ce domaine)
2. Scènes où **s'élaborent les politiques au plan national**, sur la base des dispositions préexistantes dans le droit et la jurisprudence ; des perceptions, définitions du problème et rapports réciproques des institutions mobilisées au niveau central sur différents aspects de la pollution de l'air intérieur.
3. **Scènes de mise en œuvre du programme d'action publique** à partir de 2011, où se définissent les modalités de la surveillance des établissements recevant du public (crèches et écoles) et l'impact des outils d'information et d'étiquetage (dans les secteurs du bâtiment et de la construction).

Cette série d'enquêtes articulées permettra d'explorer les différents lieux où s'engendre l'action publique, les jeux d'acteurs qui s'y développent et les configurations qu'ils y prennent.

De façon plus transversale, une **réflexion préalable, qui sera commune aux cinq axes**, visera à identifier les spécificités du problème et du domaine de la qualité de l'air, et ses conséquences dans l'émergence d'une action publique (voir définition des tâches ci-dessous). Les questionnements des enquêtes et étude de cas seront également structurés par **deux interrogations transversales**, qui sont présentées ici de façon résumée.

Inégalités sociales et politiques de qualité de l'air

D'une part, le projet AIRIN propose **de s'interroger sur la façon dont les politiques intègrent (ou non) la question des inégalités sociales et environnementales**, en réponse aux préoccupations présentées dans la partie « Dimension sanitaire, inégalités environnementales et sociales » de l'appel à proposition, soulignant l'importance d'une conception et d'une mise en œuvre des actions publiques, « afin que celles-ci ne s'avèrent pas contribuer au creusement d'inégalités, mais visent au contraire à les réduire ». Dans ce sens, on portera attention aux formes et modalités de cette prise en

compte par les acteurs étudiés aux différentes étapes de la production de l'action publique. On peut regrouper les différents questionnements issus des enquêtes menées par les membres d'AIRIN autour de plusieurs pôles :

1- Comment s'opère la saisie des problèmes liés à la pollution de l'air dans leur diversité sociale, à la fois sur le plan juridique et sur le plan de la conception centrale des politiques ? En particulier, comment sont prises en compte et couvertes la variété des situations problématiques considérées, où prédominent autant une thématique sanitaire ou hygiénique que les questions d'insalubrité ou de comportements à risque ? Cette question vaut au plan juridique et conduit à l'étude parallèle des différents régimes de droit appliqués aux problèmes identifiés (régulations des produits nocifs ou des matériaux ; salubrité publique ; régulation des lieux publics, etc).

2- Comment sont envisagés dans le design institutionnel des politiques, les compétences et les capacités des publics ciblés, sur lesquels doivent s'appuyer les actions publiques de régulation du problème ? On s'intéressera en particulier aux instruments de politiques publiques mobilisés et à la validité des hypothèses qu'ils opèrent, implicitement ou explicitement, sur le changement des comportements visés. Parallèlement, on analysera les dispositifs de mise en œuvre dans le même esprit (test des hypothèses de comportement) mais aussi en étant attentifs aux moyens engagés et à leur distribution territoriale aux différents niveaux, et au ciblage de publics spécifiques (degré de prise en compte des inégalités spatiales et sociales).

3- Plus particulièrement, on cherchera à identifier les mécanismes et propriétés expliquant le non recours aux dispositifs de lutte contre la pollution de l'air intérieur du côté des publics ciblés (vus comme les « usagers » de ces politiques publiques (Warin, 2006), ou la résistance aux instruments de l'action publique, notamment de type informationnels (Le Bourhis, Lascoumes, 2011).

Le croisement et la mise en parallèle des éléments issus des enquêtes pourront conduire à développer et tester des hypothèses plus globales sur l'ensemble du cycle de production des politiques. A titre d'exemple, on s'interrogera sur la démultiplication des effets de non prise en compte des inégalités sur la politique menée, du fait de leur cumul au niveau de la fabrication et de la mise en œuvre de l'action publique ; ou au contraire, à des effets de compensation, du fait de l'existence de mécanismes ponctuels d'intégration de cette dimension dans le cycle de production des politiques

Mise en œuvre et instruments informationnels

Les enquêtes conduites comporteront également une série de questions sur le rôle et l'impact des instruments de gouvernement de types informationnel dans la lutte contre les pollutions de l'air intérieur et la promotion de sa qualité. Suivant les mentions faites dans la partie « *Occupants des bâtiments* » de l'appel à proposition, nous analyserons la façon dont ce type d'outil est mobilisé et agit effectivement en tant que vecteur d'une culture du risque à faire advenir.

L'information est potentiellement, à la fois, un facteur crucial d'intégration dans une politique polycentrique (voir par exemple le rôle des réseaux de mesure en matière de pollution atmosphérique : Rumpala, 2004 ; Boutaric, 2005 ; Lascoumes, Boutaric et autres, 2002), un moyen de pression global sur une action publique (Le Bourhis, Barthe, Rémy, 1998) et un facteur de perturbation, par les réactions et les mobilisations qu'elle peut entraîner, notamment dans une situation de superposition de différents types de savoirs communiqués (médiatique, public, associatif... (Charvolin, 2011) ; sur des mécanismes semblables avec des enjeux différents : Akrich , Barthes , Remy 2010). Les usages de la communication sur les dangers et les risques ne sont donc pas dépourvus d'enjeux pour les concepteurs , les metteurs en œuvre et les parties prenantes (sur la

production d'indices de qualité de l'air intérieur : Marchand , Kirchner, Belair, 2007 et 2008 ; plus généralement, Weiss, Marchand, 2006). On doit donc s'interroger sur la façon dont ces enjeux et les objectifs visés par les instruments informationnels sont intégrés dans les politiques étudiées et dans leur mise en œuvre. Au plan du droit, il s'agira notamment d'enquêter sur la proportion et l'articulation des techniques d'intervention juridiques et la présence de modes d'intervention fondés sur l'information, la surveillance et la production de connaissance. Parallèlement, on pourra mesurer au niveau central la conception de ce type de levier sur les comportements et la philosophie qui oriente ce mode de gouvernement par l'information. Dans l'enquête sur la construction du problème de la qualité de l'air intérieur au sein des sphères publiques nationale et locale, une interrogation complémentaire pourra concerner les effets de l'information sur la perception des enjeux et de la saillance du problème et in fine sur la fabrication de l'action publique. Quels usages anticipés sont visés via la production de connaissances et de données sur la qualité de l'air intérieur avec quels effets éventuellement imprévus ? Notamment, en quoi ce type d'information entraîne ou au contraire freine la cristallisation de plaintes (Calvez , Ollitrault, Van Tilbeurghet Retif 2011), accroît la conscience des dangers potentiels ou produit l'apathie et bloque le processus de production autonome de données ? Ces questionnements principaux seront davantage développés et affinés durant la phase initiale de la recherche dans les échanges entre axes.

RÉSULTATS ATTENDUS

Le projet AIRIN permet d'envisager des répercussions des recherches conduites dans plusieurs directions. Les productions de la recherche (monographies, rapports, articles, communication en séminaire, plaquettes et site) viseront à atteindre les objectifs suivants en termes de connaissances :

- Mise en lumière et caractérisation fine des perceptions plurielles des problèmes de pollution de l'air intérieur et de santé publique parmi les acteurs centraux, locaux, publics comme privés (notamment secteur du bâtiment et de la construction et régulateurs, instances d'expertises et de conseil associés) et dans d'autres secteurs connexes ;
- Au niveau central, évaluation des options de politiques publiques ouvertes aux décideurs dans les échanges entre acteurs institutionnels pour une meilleure coordination entre secteurs parties prenantes de cet enjeu ; évaluation de la capacité des différents réseaux d'action publique (nationaux comme locaux) à répondre efficacement aux impacts sanitaires et environnementaux de la pollution de l'air intérieur ;
- Mise en évidence des carences de connaissance parmi les acteurs régulateurs ou plus largement dans l'espace de définition des problèmes et d'élaboration des politiques, concernant les groupes concernés mais non pris en compte dans le design ou la mise en œuvre des politiques (i.e. contrer les effets d'invisibilisation des inégalités sociales-environnementales pour améliorer leur prise en compte) ;
- Analyse de la perception des décideurs publics et des metteurs en œuvre face aux enjeux de l'information du public aux différents niveaux (central comme territorial) . Ces résultats pourront servir de base pour définir des pratiques de communication et de production d'information auprès des publics visés.

HYPOTHESES, METHODOLOGIE ET CALENDRIER (PAR AXE DE RECHERCHE)

SPECIFICITE DU PROBLEME DE L'AIR INTERIEUR ET MISE EN PERSPECTIVE

Responsable : Jean-Pierre Le Bourhis. Partenariat : ensemble de l'équipe AIRIN.

Les thèmes associés de la pollution et de la qualité de l'air intérieur se trouvent au croisement de séries d'évolutions historiques relativement autonomes et distinctes, qui n'ont convergé que récemment (Guilleux, 2010 et 2011 ; Bourcier, 2011) et dont la genèse est nécessaire pour en comprendre les spécificités multiples. En premier il faut interroger la construction progressive dans le temps de la situation problématique visée, qui tend à s'imposer aujourd'hui aux régulateurs et aux metteurs en œuvre, comme aux acteurs professionnels et experts 'propriétaires' (au sens de J. Gusfield (1996)).

Cette genèse peut -être retracée à partir d'une revue approfondie des principaux travaux et recherches menés sur les problèmes ayant émergés en amont de celui de la qualité de l'air intérieur : histoire des pollutions et nuisances pré- et post révolution industrielle (Corbin, 1986 ; Massard-Guilbaud, 2010 ; Moriceau, 2009) et du mouvement hygiéniste (Murard, Zylberman, 1996 ; Bourdelais, 2001) ; études de la problématique de la pollution atmosphérique sur le long terme (Charles et autres, 2009) et ses développements récents (Vlassopoulou, 1999 et 2000) ; analyse sur les phénomènes les plus récents (syndrome du bâtiment malsain : Murphy, 2006), des politique du risque (Borraz, la régulation des composantes chimiques (Haigh, 2005 ; Jouzel, 2007) et des substances nocives (Henry , 2007) ; Chateauraynaud, Torny , 1999).

Les spécificités du problème concret au centre de l'action publique soulèvent également des enjeux et des difficultés particulières dans sa régulation. Si ceux-ci ne sont ceux pas nécessairement propres au domaine de la qualité de l'air intérieur, leur articulation est sans aucun doute nouvelle. A titre de liste provisoire, on peut mentionner les traits suivants :

- présence d'incertitudes inhérente à la représentation objective du problème, du fait des conditions de la prise de mesure, des instruments métrologiques disponibles , de la multiplicité des sources polluantes (y compris d'origine atmosphérique) , de la relation entre doses et danger , etc. (par comparaison, Boudia, 2009 ; Dourlens, 2003 ; Guermond, Demczuck, 1996)
- caractère privé, dans « l'intimité du foyer » du problème (ou dans une enceinte institutionnelle - logement, ERP) et frictions systématiques entre sphère personnelle ou organisationnelle et sphère publique (cas proche de celui des pollutions dans l'espace professionnel, ou le lieu de travail (Barthe, Rémy, 2010 ; Murphy, 2006) ou dans la sphère privé, avec la lutte contre le tabagisme (Berlivet, 2000))
- absence d'un réseau métrologique stable et nombreux obstacles à sa mise en place, du fait du point évoqué précédemment, mais aussi de la jeunesse et du manque de légitimité des institutions régulatrices ou expertes dans ce domaine ; parallèlement forte présence des profanes, sous la forme d'épidémiologies populaires entrant en concurrence avec l'expertise instituée (Akrich, Barthes, Remy, 2010 ; Callon, Lascoumes, Barthe, 2001).

L'ensemble de ces points et la genèse du problème feront l'objet d'une réflexion initiale approfondie par l'ensemble des membres de l'équipe, à partir de leurs approches disciplinaires et compétences propres : science politique, sociologie des mouvements sociaux, études sociales des sciences et des techniques, analyse des politiques publiques, droit. Les éléments de caractérisation techniques seront apportés par l'articulation avec le Comité de pilotage d'AIRIN et des contacts dans la sphère d'expertise spécialisée en qualité de l'air intérieur (métrologie, statistiques, santé-environnement, techniques du bâtiment, etc.). La mise en perspective historique et l'enquête multidisciplinaire sur les domaines qui s'articulent autour de la problématique de l'air intérieur permettront de qualifier plus précisément les contours de la situation et des problèmes concrets définis comme le point de focalisation de l'action publique en émergence.

Méthodologie

On procédera dans un premier temps à un état des lieux analytique des travaux existants, dont une première liste a été donnée ci-dessus (relatifs principalement à l'historique et aux spécificités du domaine de la qualité de l'air intérieur) en constituant des chronologies à partir des axes du projet (juridique, construction institutionnelle, médiatique, mobilisations locales, mise en œuvre). On opérera dans un second temps un rassemblement des éléments historiques et de caractérisation identifiés dans chaque axe afin de produire une synthèse historique incluant une caractérisation du domaine d'action publique.

HISTOIRE, CADRES JURIDIQUES ET RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE POLLUTIONS DE L'AIR INTÉRIEUR

Responsable : Florence JAMAY (CURAPP). Partenariat : Chloé VLASSOPOULOU (CURAPP), Jean-Pierre Le Bourhis (CURAPP)

Le législateur ne s'est intéressé que tardivement à la problématique de l'air intérieur, à tel point que certains auteurs ont pu considérer cette absence comme « *la principale carence du droit des pollutions* » (R. Romi, *Loi Grenelle I : programme, promesses ou vœux pieux ? Droit de l'environnement, septembre 2009, n° 171, p. 32*). Alors que, dès 1932, les atteintes à la santé liées à la pollution de l'air extérieur ont provoqué l'interdiction des fumées industrielles (avec la loi du 20 avril 1932 tendant à la suppression des fumées industrielles), il a fallu attendre le début du XXI^e siècle pour que la qualité de l'air intérieur soit considérée comme un enjeu de santé publique, même si on peut relever dans la période antérieure l'existence de réglementations concernant notamment la ventilation des locaux d'habitation (*art. R 111-9 du code de la construction et de l'habitation*) ou certaines substances telles l'amiante ou le radon (voir M. Moliner-Dubost, *Air – Notions générales – Approche qualitative de la protection de l'air, Fascicule 3320, Jurisclasseur environnement et développement durable*).

Le caractère récent de la reconnaissance de ce problème fait que les règles qui lui sont applicables concernent diverses branches du droit, dans la mesure où la pollution de l'air intérieur résulte de sources distinctes, mais qui interagissent entre elles. Ce sont de fait des réglementations et des régimes juridiques pluriels qui sont mobilisés selon que l'on évoque la pollution de l'air intérieur résultant des matériaux de construction, des produits de décoration ou des produits d'entretien. La saisie juridique de la qualité de l'air intérieur s'opère ainsi de façon éclatée, à partir de multiples dispositions issues du code de l'environnement, du code de la construction et de l'habitation, du code de la santé et du code de la consommation ou encore du code du travail. Le droit de l'Union européenne est également concerné, à travers notamment le règlement REACH qui impose l'enregistrement et l'évaluation de

certaines substances. La réglementation actuellement applicable est donc diffuse et ne présente pas une grande unité.

Cette dispersion et cet éclatement sont également notables dans la pluralité des outils auxquels recourt la puissance publique. Si on note une forte présence des modes d'intervention fondés sur l'information, la surveillance et la production de connaissance – caractéristique des domaines à fort contenu technique –, ils se juxtaposent à des dispositifs plus contraignants sous forme d'interdiction. À titre d'exemple, on peut citer les principales formes d'intervention publique en la matière :

- par renforcement de la connaissance des sources de pollution de l'air intérieur et des expositions afin de permettre une meilleure évaluation du risque sanitaire (*voir notamment l'art. L 221-7 du code de l'environnement issu de l'article 180 de la loi Grenelle 2*).

- par la mise en place d'une obligation de surveillance de la qualité de l'air intérieur pour le propriétaire ou l'exploitant de certains établissements recevant du public, lorsque la configuration des locaux ou la nature du public le justifie, notamment dans le domaine éducatif ou de la petite enfance (*art. L 221-8 du Code de l'environnement*).

- par l'information du public : l'article L 221-7 du Code de l'environnement confie à l'État l'information du public concernant les connaissances et travaux relatifs à la pollution de l'air intérieur. Ceci passe également par l'obligation faite aux fabricants, depuis le 1^{er} janvier 2012, d'assurer un étiquetage des polluants volatils émis par les produits de construction, les revêtements muraux et de sol, les peintures et les vernis (*art. L 221-10 du Code de l'environnement*).

- par le développement d'outils incitatifs, non obligatoires, visant les acteurs du secteur de la construction tels que la normalisation (par exemple, la norme française NFP01010 ayant pour objet de mettre à disposition les bases communes pour la délivrance d'une information, à destination des constructeurs, objective, qualitative et quantitative sur les matériaux) et la certification (démarche HQE).

- par l'interdiction de certains produits : un arrêté du 30 avril 2009 interdit depuis le 1er janvier 2010 la mise sur le marché de produits de construction et de décoration émettant plus de 1 µg/m³ de trichloréthylène, de benzène, de phtalate de bis (2-éthylhexyle) et de phtalate de dibutyle (*arrêté du 30 avril 2009 relatif aux conditions de mise sur le marché des produits de construction et de décoration contenant des substances cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques de catégorie 1 et 2, JO du 28 mai 2009, p 8840*).

Ce double éclatement – des cadrages juridiques et des techniques d'intervention – rend pertinent et nécessaire un effort de reconstitution de la globalité des dispositions juridiques concernant la pollution de l'air intérieur. L'objectif visé est de fournir une vision d'ensemble des contraintes et ressources offertes par le droit, dans la diversité de ses manifestations, permettant la saisie et le traitement de ce problème. Outre les apports de connaissances spécifiquement juridiques, pouvant servir de base à des recommandations, ce travail offrira l'éclairage indispensable sur le contexte juridique aux autres axes du projet AIRIN.

Nous proposons dans cet axe du projet AIRIN trois types d'investigations juridiques pour atteindre cet objectif :

1. Nous réaliserons tout d'abord un **historique** du développement de ce droit dans ses diverses branches et dans la tentative récente de le réunifier depuis le début des années 2000, ceci afin de faire ressortir ses principales avancées et ses éventuelles lacunes. On procédera notamment à une comparaison entre les types d'approches utilisées entre lutte contre les pollutions atmosphériques et contre les pollutions de l'air intérieur, en s'intéressant aux problèmes spécifiques que pose l'importation

des techniques et modes d'intervention d'un droit à un autre. Dans des domaines où le droit est dépendant des données scientifiques, il peut être également utile de réfléchir aux questions relatives à la fixation des seuils, qui demeure une question débattue dans le droit des pollutions atmosphériques.

2. Nous procéderons également à un **inventaire** et une **analyse** des différents cadres, textes, instruments juridiques qui touchent d'une façon ou d'une autre à la pollution de l'air intérieur, ceci afin de décrire la dispersion des sources et évaluer dans quelle mesure elle atténue l'efficacité des règles applicables. Cette étude permettra de réfléchir aux conditions d'une possible unification des réglementations applicables à l'ensemble des polluants de l'air intérieur et aux différents lieux de vie (locaux d'habitation, lieux de travail et lieux publics) en s'appuyant sur des exemples étrangers. Une attention particulière sera portée aux outils et techniques juridiques mobilisés pour lutter contre la pollution de l'air intérieur, en s'intéressant à leur évolution et aux façons d'articuler mesures de prévention et mesures de gestion des risques liés à la pollution de l'air intérieur.

3. Enfin, une étude spécifique portera sur la **façon dont le droit organise et répartit les responsabilités des différents acteurs** concernés par ou engagés dans le traitement de ce problème. Cela vaut en particulier pour l'État – auquel l'article L 221-7 du Code de l'environnement confie une place centrale en le chargeant d'élaborer « les mesures de prévention et de gestion destinées à réduire l'ampleur et les effets de cette pollution » – et l'articulation de ses actions avec celles des autres autorités publiques. On s'intéressera également aux régimes des responsabilités juridiques liées au non-respect des différentes réglementations. Une analyse de la jurisprudence sera entreprise afin d'identifier comment le juge prend en compte cette problématique et quelles sont les sanctions qu'il applique.

Méthodologie

La recherche débutera par un recensement de l'ensemble des dispositions juridiques concernant la pollution de l'air intérieur. Il sera réalisé par un dépouillement des différents codes concernés par la question. Elle se poursuivra par le dépouillement systématique des revues et bases de données juridiques ; les revues spécialisées en droit de l'environnement (Droit de l'environnement, Environnement et développement durable, Revue juridique de l'environnement) mais aussi en droit de la santé (Revue de droit sanitaire et social). Les bases de données, Lexisnexis, Dalloz, Lamyline notamment seront également sollicitées. Cette recherche permettra dans un premier temps de réaliser une synthèse des travaux existants. Une recherche jurisprudentielle sera également entreprise à partir des bases de données telles Legifrance et Doctrinal.

DÉFINITIONS DU PROBLÈME DE LA POLLUTION INTÉRIEURE : PERCEPTIONS ET CADRAGES DES ACTEURS INSTITUTIONNELS CENTRAUX

Responsable : Chloé Vlassopoulou (CURAPP). Partenariat : Renaud Crespin (CRAPE), Florence Jamay (CURAPP)

La pollution de l'air intérieur n'est pas un enjeu nouveau dans la sphère institutionnelle centrale. À l'image de la lutte contre la pollution atmosphérique, longtemps gérée de façon parallèle, sinon concurrente, par des secteurs ministériels distincts – Santé, Industrie, Transports, (Vlassopoulou, 1999) – on observe une pluralité d'actions publiques visant à prévenir et réduire les pollutions de l'air intérieur durant ces vingt dernières années, dans le cadre de politiques publiques relevant du domaine sanitaire, du logement, de l'urbanisme ou encore de la construction. La loi « LAURE » de 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie fait ainsi explicitement référence à la qualité de l'air intérieur en définissant la pollution atmosphérique comme « l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, dans l'atmosphère et les espaces clos, de substances ayant des conséquences

préjudiciables, de nature à mettre en danger la santé humaine ... ». D'autres textes se réfèrent également à cette question alors même qu'ils n'identifient pas un problème spécifique de pollution de l'air intérieur. Ainsi, la loi Evin relative à la lutte contre le tabagisme porte sur l'interdiction de fumer dans les espaces à usage collectif. De même, le décret n°96-97 du 7 février 1996 prévoit la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante. Enfin, dans le secteur de l'habitat et de la construction, la loi dite SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) promulguée en 2000 comporte des dispositions spécifiques en matière d'habitat insalubre et indigne qui relèvent de cette problématique ; la loi sur l'orientation et programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui lui succède en 2003, renforce elle aussi cette dimension par des actions de lutte contre les intoxications au monoxyde de carbone.

On est donc fondé à affirmer que la nouveauté de l'action publique en matière de pollution de l'air intérieur réside dans la qualification de cet enjeu comme problème autonome d'action publique (Anderson, 1978 ; Rochefort & Cobb, 1994). On peut retrouver les premiers éléments de cette qualification au sein du groupe de travail n° 3 Santé-environnement du Grenelle de l'environnement qui inclut dans ses propositions la réalisation « *d'une surveillance régulière de la pollution de l'air intérieur dans les lieux de vie considérés à risque* » ; par la suite, cet enjeu sera réaffirmé en tant que priorité par différents acteurs institutionnels (au sein du Plan national Santé-Environnement, dans l'agenda du Conseil National de l'Air ou du Haut Conseil de la Santé Publique, dans les expertises et recommandations d'organismes du secteur santé-environnement, tel l'ANSES ou le Laboratoire Central de Surveillance de la Qualité de l'Air).

Cette reconnaissance récente de la pollution intérieure comme problème autonome intervient donc sur fond de mobilisations antérieures des autorités publiques, traduites en réglementations sectorielles dans le domaine de la santé publique, du logement, de l'urbanisme ou encore de l'environnement. **L'analyse de l'historicité du problème s'avère donc indispensable, si l'on veut comprendre les différentes perceptions de cet enjeu**, qui peuvent être convergentes ou concurrentes, et les rapports de force qui se nouent entre les acteurs institutionnels qui en sont les porteurs (Vlassopoulou, 2003). Comme l'indique Schattschneider (1975) « *La définition d'un problème est un enjeu de pouvoir car ceux qui arrivent à décider de son contenu décident aussi de ceux qui y seront impliqués* ».

Dans ce sens, **nous proposons d'analyser dans un premier temps les différents discours prononcés sur le problème par les acteurs élaborant les politiques publiques** en vue de reconstituer les scénarios définitionnels en présence. Ce travail sera réalisé à partir d'une analyse documentaire (rapports, comptes rendus de séances et débats parlementaires, etc.) mais aussi d'entretiens individuels. L'espace des discours qu'il s'agit de reconstituer porte à la fois sur l'identification des causes du problème de la pollution de l'air (matériaux de construction, conception du bâti, substances contenues dans les produits de consommation, dispositifs de ventilation et de climatisation, pratiques et capacités d'apprentissage des habitants, etc.) et sur l'identification de ses conséquences (risques sanitaires, risques environnementaux). La définition des causes et des conséquences a une implication directe sur les responsables qui doivent assumer le coût de la politique, sur l'identification des victimes à protéger ainsi que sur le partage des compétences au sein de l'appareil d'État (Vlassopoulou, 2000).

Dans un deuxième temps, nous **analyserons les différents réseaux de politiques publiques concernés par cet enjeu** (réseau environnemental, sanitaire, secteur économique de la construction et du bâtiment) et les rapports de force entre les acteurs les composant (Le Galès & Thatcher, 1995). Nous explorerons en particulier les questions suivantes : quelles convergences ou divergences se révèlent dans leur perception de ce nouvel enjeu d'action publique ? Comment sont envisagés les découpages de domaine de compétences et de responsabilités entre les principaux intervenants sectoriels ? Quels sont

les groupes sociaux (associations et groupes de pression) associés à ces réseaux et comment leurs avis et représentations sont-ils pris en compte dans le cadre des négociations intersectorielles ?

L'analyse vise *in fine* à **identifier les éventuels blocages liés à cette pluralité d'acteurs** et de structures intervenant au niveau central et à éclairer les configurations favorables ou défavorables à l'élaboration et la mise en œuvre d'une action publique efficace (identification des conflits d'intérêts, rivalités symboliques, enchevêtrement des compétences notamment).

Du fait des interactions fortes entre les processus et espaces étudiés, ce travail sera mené en privilégiant collaboration et échange de données avec l'enquête sur les cadrages médiatiques et professionnels au niveau national (pilotee par R. Crespin).

Méthodologie

La collecte des données mobilisera les techniques classiques employées dans les enquêtes en sciences sociales.

Consultation d'archives et de bases de données : reconstruction détaillée du cadre normatif (en collaboration avec l'axe relatif au cadre juridique piloté par F. Jamay) et de la planification stratégique en matière de pollution de l'air intérieur ; documentation (administrative, scientifique, médiatique et associative) relative au sujet ; sources parlementaires (comptes rendus des débats, questions).

Entretiens (semi-directifs) auprès d'acteurs clés des politiques publiques (fonctionnaires, experts, techniciens, représentation d'associations). Nous prévoyons de réaliser autour de 30 entretiens semi-directifs : 20 au sein des différents services administratifs concernés et 10 auprès des groupes sociaux impliqués dans l'élaboration et mise en œuvre de la politique de lutte la pollution de l'air intérieur. Nos entretiens se concentreront plus spécifiquement autour des services impliqués dans la gestion du problème au sein du Ministre de l'Écologie, de son Secrétariat d'État au Logement, du Ministère de la Santé et de celui du Travail, qui constituent les principales administrations parties prenantes de la nouvelle politique publique.

Ces sources principales de données seront complétées par des participations occasionnelles aux réunions et débats des « groupes de concertation » au niveau national en vue d'une appréciation plus fine des interactions au sein des réseaux d'acteurs.

DÉFINITIONS DU PROBLEME DE LA POLLUTION INTÉRIEURE : PERCEPTIONS ET CADRAGES MÉDIATIQUES

Responsable : Renaud Crespin (CRAPE). Partenariat : Chloé Vlassopoulou (CURRAP) et Sylvie Ollitrault (CRAPE)

Cet axe s'appuie sur le même constat exposé précédemment : le problème de la pollution de l'air intérieur n'est pas nouveau mais se trouve en voie d'acquiescer une existence autonome. En effet depuis quelques années différentes mesures législatives et réglementaires ont contribué à si ce n'est unifier du moins circonscrire le traitement du problème de la pollution de l'air intérieur. Pour autant l'ensemble de ces mesures ne parviennent pas à lever le flou qui entoure la définition du problème dans l'espace public. Flou qui amène à s'interroger sur la possibilité même de parler au « singulier » tant la question de la pollution de l'air intérieur relève de définitions plurielles voire concurrentes.

Loin de vouloir trancher sur la validité de ces différentes définitions, l'analyse vise ici à savoir si cette superposition ne constitue pas un des obstacles majeurs à la reconnaissance de la pollution de l'air intérieur comme problème prioritaire dans l'espace public. Ainsi, depuis quelques années, des travaux de sciences sociales ont pu démontrer que l'intervention normative des acteurs politiques et

administratifs (loi, règlement) était fortement liée à une réduction de la définition des problèmes sanitaires et environnementaux en termes de « scandale » ou de « crise » [Champagne et Marchetti 1994 ; Girard et Eymery, 1998 ; Mathien, 1999 ; Gilbert, 2003 ; Henry, 2007]. Or, à première vue, il apparaît qu'en matière de pollution de l'air intérieur, cette forme de publicisation ne soit pas dominante, même si l'on peut observer, dans des contextes spécifiques, certaines « dramatisations ». Au caractère indéfini car multiple de la définition du problème semble donc s'ajouter celle d'une hétérogénéité des formes publiques d'expression de la pollution de l'air intérieur. Comment articuler ces deux dimensions ?

La réponse n'est pas simple tant l'encastrement du problème dans l'ensemble des conditions qui en favorisent l'apparition (mal-logement, précarité énergétique, insalubrité de l'habitat, pollution liés à des produits chimiques industriels, pollution atmosphérique, pauvreté et exclusion) peut avoir des effets paradoxaux sur sa reconnaissance et son traitement public [Dourlens, 2009]. En effet, d'un côté, ces multiples liens et perspectives contribuent à étendre la portée du problème et devraient ainsi lui conférer une dimension globale susceptible d'élargir son audience et sa notoriété. Mais, de l'autre côté, cet enchâssement peut aussi atténuer la spécificité du problème. Encastres au sein d'autres problèmes, les dangers sanitaires associés à la pollution de l'air intérieur peuvent ainsi se trouver occultés par la concurrence exercée par d'autres types d'enjeu et de risque (accidents ménagers, pollution atmosphérique, mal logement, insalubrité) et, de fait, le problème peut se trouver relativisé et perdre sa saillance (visibilité) dans l'espace public [Dobry, 1986]. C'est à partir de cette tension entre « dispersion » et « insertion » du problème que nous proposons d'analyser la dynamique de publicisation du problème de la pollution de l'air intérieur. Pour cela et à l'instar des travaux en sociologie des problèmes publics [Rochefort et Cobb, 1994 ; Gusfield, 1996 ; Gilbert et Henry, 2009] qui s'accordent sur la nécessité de privilégier une approche diachronique pour penser les processus d'accession des problèmes à l'espace public, nous centrerons l'analyse sur les processus de mise en forme de la pollution de l'air intérieur comme situation problématique dans les discours publics des médias et des associations [Best, 1995 ; Cefai, 1996].

Conformément au cadre d'analyse exposé ci-dessus, la première de nos hypothèses sera celle de comprendre comment la fragmentation des sources, des origines et des solutions s'avère un obstacle à l'émergence d'une définition publique unifiée voire consensuelle du problème [François et Neveu, 1999]. L'objectif étant notamment d'apprécier le caractère plus ou moins « tangible » du problème selon la robustesse des chaînes causales reliant des victimes potentielles, des mesures à envisager et des substances incriminées [Chateauraynaud et Torny, 1999]. Ainsi par exemple, est-ce que la dispersion des sources de pollution de l'air intérieur ne rend pas d'autant plus difficilement cernable la souffrance d'éventuelles victimes ? Ou encore, est-ce que l'accent mis sur la prévention (aération) ne résulte pas d'une difficulté à identifier et hiérarchiser clairement ce qui fait problème dans les bâtiments d'habitation ? Enfin, est-ce qu'une des contraintes à la reconnaissance publique du problème ne provient pas, non seulement, des multiples sources d'intoxication évoquées, sans qu'aucune ne parvienne à s'imposer (les acariens, les chaudières défectueuses, les produits chimiques, la pollution extérieure, le chauffage au bois, les bougies, certains éléments de décoration, colles et peintures présentent sans les matériaux d'ameublement, moisissures, etc.) et, de plus, que les modes d'intoxication ne sont pas équivalents selon les substances envisagées ?

Des travaux en sciences sociales ont en effet souligné l'importance de l'identification claire des modes d'intoxication pour comprendre les formes prises par la publicisation des problèmes [Dourlens, 2007]. Ainsi, par exemple, contrairement au plomb contenu dans les peintures qui n'est toxique que s'il est ingéré, la seule présence de l'amiante dans les parois des bâtiments a des effets nocifs. Qu'en est-il des différentes substances qui composent les risques sanitaires de la pollution de l'air intérieur (Benzène, formaldéhydes, etc.) sachant qu'en la matière, la diversité et la complexité rendent d'autant plus

difficiles l'appropriation et le traitement public de ces questions par les journalistes [Utard, 2004]. Afin d'analyser comment les médias d'information parviennent (ou non) à surmonter cette difficulté nous mettrons l'accent sur le travail préalable de simplification (et de ses effets d'occultation) nécessaire pour si ce n'est faire reconnaître le problème comme enjeu national prioritaire du moins lui donner une existence publique effective [Henry, 2007].

Finalement, interroger le flou de la définition publique du problème de l'air intérieur nous amènera à l'envisager comme un objet-frontière [Star et Griesemer, 1989] ce qui nous conduit à un dernier paradoxe [Bérard et Crespin, 2010]. En effet, considérer le problème de la pollution de l'air intérieur comme un support de médiation entre une pluralité de point de vue et de savoirs ne revient-il pas à sous-entendre une forme de plasticité de sa définition ? En tous les cas, l'heuristique de cette hypothèse est qu'elle permet d'aborder la question des ajustements possibles entre des définitions concurrentielles portées par des acteurs et des logiques professionnelles hétérogènes : journalistes, associations, pouvoirs publics et industriels. L'analyse visant *in fine* à saisir si d'éventuelles collaborations entre ces acteurs sont à même de favoriser l'émergence d'une représentation publique du problème qui puisse être une synthèse des définitions plurielles initiales [Schlesinger, 1992 ; Ruellan, 1993].

Méthodologie

Cette enquête qui porte sur les processus de publicisation, de cadrage et de définition du problème de l'air intérieur par différents acteurs (médias, association, industriels), mobilise les techniques classiques des recherches en sciences sociales. Afin de recueillir nos données nous procéderons de la façon suivante :

- Consultation d'archives et de bases de données : Nous travaillerons d'abord à partir des archives de trois quotidiens généralistes (*Le Monde, Le Parisien et le Figaro*), de deux revues médicales de grande diffusion (*Le quotidien du médecin et le Généraliste*) et des enquêtes réalisées par des journaux plus spécialisés comme, par exemple, *l'UFC que choisir*. Loin de n'être qu'une simple « revue de presse », dont la finalité reste essentiellement descriptive, ce recueil de données vise ici à saisir et à analyser, à partir d'un corpus d'articles, les mises en forme journalistiques du problème de la pollution de l'air intérieur (en collaboration avec l'axe 2). Ce travail sera prolongé par la consultation des sources disponibles à *l'Inathèque* pour analyser la façon dont les médias audiovisuels cadrent les sujets de pollution de l'air intérieur (JT et émissions spéciales). Travailler sur la pluralité des définitions des questions de pollution de l'air intérieur nous amènera également à recenser et analyser les différents cadrages du problème produits par des revues spécialisées (*Revue Air Pur, Revue environnement Risques et Santé, Journal de l'environnement*) pour rendre compte de leur éventuelle circulation et reprise dans les médias susmentionnés.

- Entretiens (semi-directifs) auprès d'acteurs des espaces médiatique, associatif et industriel (journaliste, représentation d'associations et service de communication de groupes du BTP). Environ vingt-cinq d'entretien sont prévus. Nous ciblerons notamment les représentants de la fondation Abbé Pierre, de l'association Santé-Environnement (ASEF), de l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur et du Réseau recherche environnement santé intérieur (RSEIN). Des entretiens seront également menés auprès des représentants des industriels (Saint-Gobain, KNAUF, salon BATIMAT) et de cabinets d'architecture (AS Architectures, par exemple) pour comprendre à quels types de définition du problème ces acteurs réagissent et quelles offres de solutions sont proposées.

L'EMERGENCE DES POLLUTIONS DE L'AIR INTÉRIEUR COMME PROBLÈME PUBLIC LOCAL : MOBILISATIONS SOCIALES ET POLITIQUES

Responsable : Sylvie Ollitrault (CRAPE). Partenaire : Jean-Pierre Le Bourhis, Florence Jamay (CURAPP)

La sociologie des mobilisations a produit ces dernières années de nombreuses analyses des mouvements écologistes et des contestations initiées par les acteurs et réseaux environnementalistes (Agrikoliansky, Mayer, Fillieule, 2005 ; Ollitrault, 2008) ; Celles-ci se sont développées en parallèle avec les travaux des sociologues de l'action publique, explorant la mise sur l'agenda politique des problèmes d'environnement et le rôle des groupes d'intérêt dans l'élaboration de l'action publique (Halpern, 2009). Au croisement de ces deux types d'intérêt, l'étude des **plaintes environnementales** a mis plus récemment en relief de nouvelles formes de contestation axées sur la défense d'un environnement sain. Ces pratiques sont souvent associées de manière hâtive à la catégorie des N.I.M.B.Y (*not in my backyard*). En leur attribuant cette connotation négative et en les réduisant à une agrégation d'intérêts privés, cette qualification occulte cependant leur spécificité. Les individus engagés dans ces mouvements ont en effet développé depuis une trentaine d'années un véritable intérêt à défendre la protection de leur espace privé (logement, lieu de travail) et la santé de leurs proches, notamment les enfants. Les espaces de vie deviennent véritablement des espaces investis par les individus qui sont prêts à se mobiliser activement pour préserver la qualité de ce nouveau type d'environnement (Bonny, Ollitrault *et al.*, 2012).

Prenant acte de ces évolutions, les travaux actuels en sciences sociales visent à améliorer la compréhension de ces formes de plaintes spontanées qui émanent des habitants et des riverains et sont traitées de manière variée par les acteurs politiques, les décideurs publics ou les intervenants privés (opérateurs de téléphonie mobile par exemple). Ces recherches ont révélé notamment la mise en place d'une expertise profane au sein de ces groupes (Akrich, Barthe, Rémy, 2010) : usage de registres discursifs intégrant les notions de risque et d'incertitude, mobilisation d'arguments de type scientifique ou technique, production de connaissances autonomes, etc. Elles montrent également par quelles voies ces populations concernées prennent conscience de la présence de risques au sein de leur environnement proche. Des associations de victimes se forment, apportent un soutien organisationnel et cognitif à leurs membres, font circuler des informations concernant leurs dommages voire leur pathologie (les électro-sensibles, les victimes de l'amiante, les riverains victimes des émanations dues aux algues vertes). Les mobilisations locales tendent alors à transformer les représentations que les individus ont de leur cadre de vie, leur faisant prendre conscience de son caractère potentiellement pathogène et les incitant à prendre la mesure des dangers perçus via différentes pratiques de collecte d'information (usages d'instruments de type dosomètre, accès aux expertises publiques disponibles, comme celle de l'ANSES).

Nous proposons ici d'appliquer à la question de la pollution de l'air intérieur une série d'hypothèses fondées sur les apports croisés de la sociologie des mobilisations, de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie des sciences. Ces hypothèses ont été testées sur différents terrains empiriques présentant des problématiques proches (question des antennes-relais de téléphonie mobile, de l'implantation d'éoliennes ou de déchetterie...). (Calvez, Ollitrault, Van Tilbeurgh, Rétif, 2011)

Nous partons du constat selon lequel les mobilisations motivées par l'inquiétude des habitants sont alimentées par la diffusion de plus en plus large des informations relatives aux enjeux sanitaires et l'accroissement corrélatif des connaissances des populations à ce sujet (Marchetti, 2010). Parallèlement, l'action publique en matière de pollution de l'air intérieur repose majoritairement sur la mise en œuvre

de programmes d'action destinés à améliorer la communication et l'information sur ces enjeux, notamment au travers d'outils d'évaluation et d'appréciation des risques (voir l'axe correspondant de ce projet de recherche). Si l'on suppose que les populations ne sont pas uniformément perméables à ce type d'information (Boy, 2007), il est alors indispensable d'observer les formes d'appropriation variées et les impacts différenciés de ces actions.

Nous proposons par conséquent **d'enquêter sur les pratiques locales dans l'objectif de cartographier les types de mobilisations qui sont à l'œuvre autour des questions de pollution d'air intérieur**. Notre objectif est d'envisager de façon globale les mobilisations, en croisant l'analyse de celles qui émanent des institutions (actions d'information, de sensibilisation et de promotion de cette cause) et de celles, plus réactives, qui proviennent des habitants inquiets pour leur habitat. **Nous mènerons à cette fin une enquête auprès des principaux acteurs publics mobilisés (État et collectivités territoriales à l'échelon régional et infrarégional), qui permettra de comprendre comment et quelles populations sont ciblées dans le travail de sensibilisation** et de mettre en lumière les attendus de ce type d'action. Cette étape de la recherche sera complétée par une veille comparative sur différents terrains où se signalent des mobilisations autour des questions de santé environnementale ayant trait à la pollution de l'air intérieur. **Une cartographie des mobilisations émergentes sur cette question sera réalisée dans ce cadre en repérant de manière spatiale** : quels sont les types d'habitats concernés ? Quelles populations se mobilisent le plus facilement ? Des revendications plus sociales émergent-elles ou restent-elles strictement du domaine environnemental ? Outre la description des situations visées, ces données permettront d'aborder des questions plus générales en lien avec la thématique des inégalités sociales et environnementales : la question de la justice environnementale, qui est au cœur des travaux nord-américains, a-t-elle un sens en France actuellement ? Le logement, les conditions du travail sont de plus en plus reliés aux questions de santé, mais peuvent-ils s'articuler ou non aux problématiques de l'exclusion sociale ?

L'enquête conduira à éclairer les formes de circularité entre les arènes politico-administratives qui tentent d'amorcer une réelle prise en compte de l'enjeu de la pollution de l'air intérieur et les formes d'appropriation des populations qui peuvent se concrétiser par des mobilisations : interpellation des élus, recours aux tribunaux ou encore forme de mise en alerte dans les médias. D'autres facteurs devront être pris en compte comme la vulgarisation de certaines problématiques de santé publique (rôle des scandales et controverses dans la perception des enjeux) ou encore le rôle de l'élévation du niveau d'éducation moyen, qui augmente le niveau d'exigences en matière de santé et en matière d'information. Plus spécifiquement, on portera également attention aux types d'arguments mobilisés (notamment à caractère technique et scientifique) et à l'usage des techniques qui objectivent les risques (indicateurs, instruments de mesure, etc.).

Méthodologie

Ce travail sera mené sur deux terrains régionaux (Bretagne et Picardie), en deux volets : une enquête approfondie de type monographique dans le premier cas ; une enquête de validation dans le second.

Le choix de la Bretagne comme terrain d'enquête principal est fondé à plusieurs titres. Les élus et acteurs locaux de ce territoire montrent depuis quelques années des signes forts de mobilisation sur cette question, étant déjà fortement sensibilisés aux questions de santé environnementale (eau, algues vertes, pollutions d'origine agricole...). Ajoutons que l'un des deux laboratoires impliqués (le CRAPE) est par ailleurs situé à Rennes, ce qui permettra un accès facilité aux acteurs et permet de tirer profit d'une accumulation antérieure de matériaux.

Le CRAPE est en effet déjà impliqué dans une étude soutenue par l'ANSES sur les plaintes environnementales et plusieurs membres de son équipe se sont spécialisés dans les questions de santé et d'environnement. La sélection d'un autre cas en Picardie répond essentiellement à la volonté de

dépasser les limites inhérentes à une approche monographique. En introduisant une validation des résultats par comparaison, cette étude complémentaire nous permettra de distinguer les singularités et d'isoler des traits généraux.

Dans un premier temps, une campagne d'entretiens sera réalisée auprès des élus et acteurs qui sont en charge de la sensibilisation et de l'information de la population (associations, relais des agences publiques etc.). Nous établirons par la suite une veille sur les questions des mobilisations en particulier, dans les écoles ou les crèches. Pour l'avoir constaté sur d'autres terrains – comme les plaintes contre les antennes-relais de téléphonie mobile – les parents sont souvent très attentifs et à la recherche d'informations sur les questions de santé environnementale. Dans ce cadre, une enquête sur les divisions sociales et genrées de ces porteurs de mobilisation sera utile pour comprendre quels sont les acteurs les plus investis dans ce type de contestation. Nous pouvons prévoir des temps d'observation participante au moment des mobilisations, sans négliger les arènes dans lesquelles peuvent se négocier les impulsions de ce type d'enjeu (conseil scientifique pour l'environnement de la Région Bretagne, par exemple). Une veille de la presse locale s'impose pour observer la prise en compte médiatique de ces enjeux ou mobilisations. Ainsi, nous pourrions appréhender de façon rigoureuse l'éventail de plaintes qui arrivent dans l'espace public : celles qui défendent la qualité de l'air des habitations privées ; celles qui viennent de milieux professionnels et de lieux d'accueil du public (écoles, crèches, etc.). On pourra alors étudier s'il y a des mises en réseau d'acteurs ; des formalisations de plaintes en termes de collectif de victimes (circulation des formes d'expertise profane) ; une politisation des enjeux (rôle des partis politiques, des élus locaux...).

L'étude du cas de la Picardie comprendra une campagne d'entretiens afin de contrôler le type d'informations recueillies lors de l'enquête principale. Il sera important également d'établir une veille de la presse en Picardie et de caractériser socialement les populations qui portent les plaintes liées à la pollution de l'air intérieur.

MISE EN ŒUVRE LOCALE ET APPROPRIATIONS DES ACTIONS DE SURVEILLANCE ET D'INFORMATION

Responsable : Jean-Pierre Le Bourhis (CURAPP). Partenariat : Sylvie Ollitrault (CRAPE), Florence Jamay (CURAPP)

La politique de l'air intérieur s'est développée dans un premier temps autour de l'identification et de la mesure des pollutions concernées, notamment par des efforts en matière de recherche et d'inventaire des situations problématiques. Cette politique a été dotée de façon récente d'un volet législatif et réglementaire, visant à mettre en place des mesures de prévention et de lutte contre les pollutions tout en favorisant une évolution des comportements. **Le législateur a privilégié ici des instruments d'action publique de type informationnel** (au sens de Lascoumes, Le Galès, 2005) dans lesquels la connaissance joue un rôle prépondérant :

- obligation de surveillance des établissements recevant du public assortie le cas échéant d'un impératif d'investigation et d'intervention ;
- mise en place d'un étiquetage des produits destinés à la construction à des fins d'information et de sensibilisation des acheteurs dans l'objectif de modifier leur comportement et de faire évoluer l'offre des fabricants.

La **mise en œuvre de ces dispositifs ouvre une nouvelle scène** qui participe à la production concrète de la politique de l'air intérieur et que nous proposons ici d'investiguer. On sait en effet que l'exécution d'une politique publique fait intervenir des acteurs (metteurs en œuvre, publics cibles) dotés de

logiques d'action propres qui diffèrent de celles de leurs initiateurs. Les programmes d'action publics font ainsi l'objet d'interprétations, d'adaptations ou d'appropriations – mais peuvent aussi être l'objet de résistances, de contournement ou de neutralisation qui sont fortement dépendants des contextes, secteurs professionnels et jeux locaux concernés.

L'espace des acteurs concernés, leurs perceptions, relations et leur influence sur la mise en œuvre de ces outils informationnels restent cependant mal connus. Les principaux travaux de recherche mobilisables concernent le domaine de l'environnement (ou du développement durable) dans son ensemble ou privilégient d'autres politiques sectorielles. Ceux qui portent sur la santé environnementale n'abordent la question de la pollution de l'air intérieur que de façon incidente. Parallèlement, s'il existe des enquêtes sur la mise en œuvre des politiques de lutte contre les pollutions atmosphériques et le rôle qu'y jouent les outils d'information, ceux-ci ne permettent pas de prendre en compte la spécificité des problématiques de l'environnement intérieur. De la même façon, on dispose de travaux sur la mise en œuvre d'outils informationnels, tel l'impact de l'étiquetage et son appropriation (Zelem, 2010 ; Beslay, 1999), mais en matière de politique énergétique. Plus spécifiquement, la focalisation sur l'environnement extérieur a eu pour conséquence une quasi-absence d'interrogations et de données sur le rôle des acteurs professionnels du secteur du bâtiment et leurs attitudes et comportements vis-à-vis des enjeux sanitaires et de santé (notamment les travaux de Marchand et Kirchner).

Cet axe du projet AIRIN vise à pallier cette carence de connaissances en poursuivant deux objectifs principaux :

- décrire dans chaque cas le réseau des acteurs concernés par la mise en œuvre des mesures, en privilégiant une approche « ascendante » (ou « bottom-up » selon le terme de B. Hjern) couvrant l'ensemble des parties prenantes du changement (metteurs en œuvre directs, mais aussi acteurs politiques locaux et régionaux, professionnels, associatifs, experts). Cette description se fera dans deux régions pour permettre une analyse comparative et tester les hypothèses ci-dessous.
- analyser les relations entre ces acteurs, leurs représentations et leurs cadrages de l'enjeu des pollutions de l'air intérieur et les logiques d'actions qui les orientent. Outre leurs perceptions du problème et des populations et situations concernées, on s'intéressera à leur conception du rôle des outils informationnels et la façon dont ils pensent l'articulation entre différents objectifs (principalement maîtrise énergétique et protection de la santé).

Les données recueillies aideront à préciser et à tester une série d'hypothèses sur les facteurs expliquant l'impact des outils informationnels étudiés et leur capacité à faire évoluer les comportements. À titre exploratoire on s'intéressera notamment aux éléments suivants : existence de coalitions stables d'acteurs locaux (administratifs, politiques, professionnels, experts) relayant les préoccupations relatives aux pollutions de l'air intérieur ; capacité de ces réseaux à assurer la crédibilité et la légitimité des informations produites sur le problème ; existence d'une incitation au changement sous la forme de mobilisations politiques, sociales, associatives mettant le problème sur l'agenda local et leur intégration.

Méthodologie

L'enquête débutera par la collecte de la documentation existante sur la prise en charge du problème de la pollution de l'air intérieur au niveau local et sur la mise en œuvre des dispositifs visés (production administrative et institutionnelle ; rapports et travaux d'expertise ; revue de la presse professionnelle dans le secteur du bâtiment etc.). Les données empiriques de première main seront collectées en parallèle dans deux régions (Picardie et Bretagne) et seront de deux types principaux : une série d'entretiens qualitatifs, à questions semi-ouvertes, auprès d'une sélection d'acteurs concernés (approximativement 25 entretiens par région) ; un questionnaire à diffusion plus large, comportant des

questions fermées et semi-ouvertes, permettant un traitement quantitatif. Les entretiens seront retranscrits, codés et analysés en utilisant le logiciel Atlas.ti, permettant un traitement à la fois sémantique et syntaxique des données qualitatives et quantitatives. La réalisation et la passation du questionnaire en ligne seront opérées grâce au logiciel Sphinx. Les publics visés seront les suivants :

- les responsables des établissements désignés par l'article R. 221-37 du code de l'environnement (accueil collectif destiné aux enfants de moins de 6 ans et aux écoles maternelles) : élus locaux - maires, conseillers municipaux – responsables associatifs ou privés concernés par la mise en application du dispositif de surveillance, devant être effectif au 1^{er} janvier 2015.
- acteurs du secteur du bâtiment : bailleurs publics, « sociaux » et privés engagés dans des opérations de construction ou de réhabilitation ; professionnels du bâtiment (BTP, architectes) ; instances représentatives (syndicats professionnels, Chambre de commerce et d'industrie) ; fabricants et distributeurs de produits de construction, etc.
- autres acteurs parties prenantes de la mise en œuvre : régulateurs (services de l'État – DDT, préfectures, DREAL, ARS...) ; collectivités territoriales, en particulier régionales (services administratifs ou agences en charge) et leurs représentants élus ; acteurs associatifs et militants ; producteurs d'expertises mobilisés pour réaliser les diagnostics et évaluations des polluants.