



airin

AIR INTERIEUR : ACTIONS PUBLIQUES ET JEUX D'ACTEURS

INDOOR AIR : PUBLIC POLICIES AND POLICY PLAYERS

Rapport final

Auteurs

Renaud CRESPIAN, chargé de recherche au CNRS, CSO – Science Po Paris
Benjamin FERRON, Maître de Conférence, CEDITEC - Paris 12
Renaud HOURCADE, ingénieur de recherche, CURAPP-ESS †
Florence JAMAY, maître de conférence en droit, CURAPP-ESS †
Jean-Pierre LE BOURHIS, chargé de recherche au CNRS, CURAPP-ESS †
Sylvie OLLITRAULT, chargée de recherche au CNRS, CRAPE *

† CURAPP-ESS (UMR7319) - Centre Universitaire de Recherche sur l'Action Publique et le Politique - Épistémologie et sciences sociales) - Faculté de Droit et de Science Politique - Université de Picardie - Jules Verne - 10 placette Lafleur - 80027 Amiens Cedex 1

* CRAPE (UMR 6051) - Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe - Université de Rennes 1. Faculté de droit et de science politique 9 rue Jean Macé - CS 54203 - 35042 Rennes Cedex

Coordinateur : Jean-Pierre LE BOURHIS/ lebourhis@u-picardie.fr

Nom du responsable ADEME : Albane GASPARD

Confidentialité : NON

Date : mai 2016 (version révisée : octobre 2016)

N° de contrat : 12 10 C 0036

Date du contrat : 30 juillet 2012

Durée du contrat : 36 mois

RÉSUMÉ COURT

Le projet AIRIN (2012-2016) porte sur la formation de la politique de « l'air intérieur » qui a émergée en France à la fin des années 90 et s'est renforcée durant les deux dernières décennies. Il s'appuie empiriquement sur quatre enquêtes explorant le traitement de cet enjeu au sein de différents espaces : institutions publiques et cadre juridique ; expertise et institutions savantes ; médias ; mobilisations et mises en œuvre locales des politiques publiques. Ces enquêtes ont produit plusieurs ensembles originaux de données (un corpus juridique ; un corpus médiatique (1995-2015) ; une série d'entretiens semi-directifs (n = 42) avec les groupes professionnels concernés). L'étude révèle une forte dispersion de la saisie publique et des façons de percevoir le problème de l'exposition à des substances nocives en milieu intérieur. Cette dispersion se traduit par la juxtaposition des préoccupations et des approches règlementaires ; une couverture médiatique quantitativement faible et qui privilégie un registre didactique inspiré par le discours institutionnel ; des mobilisations sociales limitées en nombre, en ampleur et non reliées entre elles. La recherche montre aussi que la politique de « l'air intérieur » s'est construite depuis trois décennies sous l'influence d'acteurs divers. Elle est marquée en France par l'antériorité d'une saisie institutionnelle et experte qui a contribué, dans le contexte de la crise de l'amiante, à structurer la couverture médiatique et la perception publique des pollutions intérieures. Cette réponse étatique a eu pour effet de canaliser des préoccupations et des mobilisations émergentes dans le domaine de la santé-environnement. Avec le recul historique, elle illustre aussi les limites d'une politique intervenant en amont de l'expression publique des problèmes sanitaires et restreignant leur portée politique.

SHORT SUMMARY

The AIRIN Project (2012-2016) studies the making of the "indoor air" policy that emerged in France in the late 90s and has gradually strengthened over the past two decades. It is based empirically on four case-studies, each one analyzing how social actors deal with the issue in different areas: law and public institutions; expertise; the media ; local mobilizations and policy implementation. These studies produced several original sets of data (a corpus of legal texts; media coverage (1995-2015); a series of semi-structured interviews (n = 42) with relevant professional groups). These studies reveal a scattered pattern in the collective perception and management of the indoor toxic exposure problem. It reveals itself in the coexistence of several regulatory objectives and approaches; a limited media coverage oriented towards a didactic and institutional discourse; very few civic and isolated mobilizations, with a reduce scope. The research also shows that the "indoor air" policy has been elaborated for 30 years under the influence of actors from different social spheres. It is structured by the prior intervention of institutional actors and experts in the wake of the French asbestos crisis, which have oriented media coverage and public perception subsequently. This state reaction has channeled new social demands and emerging mobilizations in the environmental and health domain. With the benefit of the hindsight, it also sheds light on the limits of such policies which intervene upstream of social mobilizations and reduce their political scope.

RÉSUMÉ

Le projet AIRIN (2012-2016) porte sur la formation de la politique de « l'air intérieur » qui a émergé en France à la fin des années 90 et s'est renforcée durant les deux dernières décennies.

Il s'appuie au plan empirique sur quatre enquêtes articulées explorant le traitement de cet enjeu au sein des principaux espaces sociaux concernés : l'univers du droit et des institutions publiques ; le champ de l'expertise et des institutions savantes ; l'espace médiatique ; les mobilisations et mises en œuvre locales des politiques publiques. Il repose sur plusieurs ensembles originaux de données issus de ces enquêtes : un corpus de textes juridiques et jurisprudentiels ; un corpus des productions médiatiques (1995-2015) issues de la presse nationale, régionale, spécialisée et de supports audiovisuels ; une série d'entretiens semi-directifs (n = 42) avec les groupes professionnels concernés (experts, agents administratifs, élus, militants associatifs, personnels médicaux, journalistes et spécialistes de la communication). Pour des raisons de faisabilité, le périmètre étudié est quasi-exclusivement celui du territoire national français, qui n'a été étendu qu'occasionnellement à l'espace européen et international.

Ces enquêtes et leur analyse croisée ont visé à améliorer la connaissance des politiques publiques de « l'air intérieur », en apportant un éclairage sur leur complexité et leurs dimensions multiples. Les principaux résultats transversaux de la recherche sont les suivants.

Un **premier constat commun aux différentes perspectives adoptées est tout d'abord celui d'une forte dispersion de la saisie publique de ce problème** et son statut de cause secondaire dans l'ordre des priorités collectives. En tant que problème public et support d'une politique, « l'air intérieur » a fait l'objet de prises en charge souvent non coordonnées qui résultent des façons multiples de percevoir et de catégoriser cet enjeu dans plusieurs secteurs d'intervention de l'État : régulation du bâtiment et de la construction ; lutte contre la pollution atmosphérique ; prévention des risques liés aux substances dangereuses ; protection des lieux professionnels et des salariés ; salubrité de l'habitat ; promotion de la santé publique. Par ailleurs, du fait de son positionnement marginal et de la concurrence avec d'autres priorités plus centrales pour chacun des secteurs évoqués, le problème public de « l'air intérieur » n'a reçu en moyenne (hors périodes exceptionnelles) qu'une attention limitée, que ce soit dans l'ordre médiatique, dans les mobilisations sociales ou dans la production et la mise en œuvre de politiques publiques.

Ce constat s'illustre et se décline dans chaque domaine étudié par AIRIN. Dans le domaine institutionnel, les principaux porteurs administratifs de « l'air intérieur » interviennent surtout à l'échelle nationale dans le domaine de l'expertise, de la connaissance et de la production de normes. La configuration d'acteurs correspondante au niveau central est marquée par la prédominance d'un organisme de production statistique à vocation d'observatoire public (*Observatoire de la Qualité de l'Air Intérieur*, OQAI) ayant réussi à fédérer un réseau d'expertise, mais sans disposer de véritables relais locaux. L'OQAI est au principe d'une structuration de l'expertise d'État qui conduit à la prévalence d'une approche centrée sur les bâtiments et leur amélioration, héritée de la constitution initiale de cet enjeu au sein du secteur public de l'habitat et de la construction. Ce quasi-monopole sur la définition du problème tend aussi à réduire, sans les annuler, les tensions existantes avec d'autres façons de problématiser l'enjeu des pollutions intérieures (approches de santé publique, prévention des risques chimiques notamment).

On note aussi l'éclatement et la faiblesse quantitative du traitement médiatique de la question, ainsi que sa dépendance aux discours institutionnels. La question de la qualité ou des pollutions de l'air intérieur fait l'objet d'une couverture quantitativement peu importante par rapport à d'autres affaires sanitaires. Elle est surtout produite par des journalistes non spécialisés et des rédacteurs occasionnels qui privilégient un registre didactique ou pédagogique inspiré par des sources institutionnelles. Les rubriques concernées sont plurielles et secondaires dans la hiérarchie journalistique (santé, environnement, bien-être, maison) et le sujet migre très rarement vers les pages politiques ou généralistes. **De même, le cadre juridique enregistre la succession et la juxtaposition des préoccupations** ayant conduit à des réglementations variées. Ceci se traduit par un ensemble hétérogène de règles de droit, dont l'unification n'est entamée partiellement que depuis 2009 mais sans aboutir à un ensemble intégré. **Enfin, les mobilisations locales sont principalement portées par des acteurs proches des sphères institutionnelles** et elles restent dépendantes de secteurs particuliers et de la mise en réseau d'intervenants aux logiques hétérogènes. Dans le cadre régional privilégié par AIRIN (Bretagne, Picardie), ces mobilisations se développent dans un espace concurrentiel de causes en santé et environnement mettant au second plan la thématique de l'air intérieur, qui ne bénéficie pas des mêmes soutiens politiques ou associatifs locaux (par comparaison avec les pollutions de l'eau en Bretagne par exemple ; de façon moins marquée en Picardie grâce à un accent sur les pollutions chimiques, pesticides notamment).

Un deuxième résultat central met en avant les effets structurants de l'intervention étatique précoce, dès la fin des années 90, sur la construction médiatique et la perception publique du problème. A partir des évolutions observées dans les univers institutionnels, experts et médiatiques, AIRIN a permis de produire une analyse par séquences de la construction du problème et de l'action publique correspondante. Cette chronologie recomposée montre l'antériorité temporelle d'une façon de construire le problème, qui est identifié et conceptualisé dès le début des années 90 au sein d'un organisme d'expertise (le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment) sous la tutelle de l'administration centrale du ministère de l'Équipement (Direction de la Construction ; aujourd'hui fusionnée au sein du ministère de l'Écologie). L'appui gouvernemental à cette approche se traduit par la création de l'OQAI et son financement récurrent à partir des années 2000. Ils donnent alors une prépondérance institutionnelle, puis médiatique comme on l'a noté ci-dessus, à une conceptualisation particulière des pollutions de l'environnement intérieur centrée sur les matériaux et la gestion de leurs émissions polluantes.

Conformément à la vocation des organismes d'expertise précédemment cités, la volonté de gérer techniquement ce risque a freiné les mécanismes d'alerte et de recours à l'opinion publique rencontrés dans d'autres causes (mécanismes allant de l'affichage public d'un danger jusqu'à la dénonciation de type « scandale »). Au contraire, les discours officiels produits autour de « l'air intérieur » ont mis, avec succès, l'accent sur la maîtrise de ce danger et la canalisation des inquiétudes, en réponse au contexte de la fin des années 90 marqué par la crise de l'amiante et les contestations multiples des insuffisances de l'État. Le domaine de « l'air intérieur » constitue ainsi un cas exemplaire de la façon dont cet État – « sanitaire » ou « environnemental » - a tiré les leçons de cette crise et commencé à partir de cette époque à répondre de façon préventive à des préoccupations et des mobilisations émergentes. Mais cette approche préventive a aussi eu des conséquences imprévues que le recul historique permet de faire apparaître : le cas éclaire sur les limites inhérentes à ces actions étatiques privilégiant une approche technique, 'en amont' de l'expression publique des problèmes et qui restreignent en partie leur capacité à nourrir des mobilisations sociales et politiques.

De façon plus opérationnelle, les résultats recueillis conduisent à mettre en avant deux recommandations principales vis-à-vis des politiques étudiées. D'une part, la recherche pointe l'intérêt **d'un rééquilibrage de la politique publique de l'air intérieur en déplaçant son point de focalisation du niveau national vers le local.** Cette politique a en effet surtout fait l'objet

d'investissements importants depuis deux décennies au premier niveau, que ce soit en matière de production de normes (valeurs guides élaborées par l'ANSES et ses incarnations antérieures) et d'outils de gouvernement de type informationnel (avis et information du public, dispositif d'étiquetage). En revanche, la structure de mise en œuvre au plan local et régional reste très embryonnaire, avec peu de mobilisation institutionnelle à cet échelon et un faible intérêt politique porté à cette thématique, sauf exceptions localisées (la ville de Rennes par exemple dans notre échantillon régional).

D'autre part et dans le même sens, **l'action publique gagnerait à renforcer le dispositif de surveillance territorialisé en sens inverse de la tendance récente à en réduire la portée, qui s'est manifesté notamment depuis 2014.** La politique de l'air intérieur est, à l'image de la lutte contre le tabac, une politique essentiellement symbolique, au sens où c'est l'affirmation collective d'un danger qui peut réorienter des comportements situés dans la sphère privée, voire intime, hors d'atteinte des interventions publiques. Dans cette configuration, la surveillance systématique des lieux publics constitue un outil puissant de sensibilisation et de mobilisation des populations, mais aussi de mise sur l'agenda local de la question de l'air intérieur.

L'enquête sur cette dimension territoriale constitue une des pistes principales à poursuivre à l'issue du projet AIRIN, en focalisant sur des dynamiques régionales identifiées mais insuffisamment analysées, notamment en région Hauts-de-France, Grand-Est et PACA. D'autres développements pertinents pour des recherches ultérieures concernent des scènes nécessitant un investissement empirique spécifique que le projet n'a pas pu réaliser du fait de son caractère exploratoire : le **niveau européen et international**, incluant ses intervenants politiques, experts et issus des mouvements sociaux ; le milieu de la **standardisation et des producteurs de labels** ; le **secteur marchand des solutions techniques associées à la politique publique de l'air intérieur** (matériaux et objets à faibles émissions, capteurs, applications, épurateurs, kits d'analyse etc.) ; enfin, les **acteurs et institutions participant au niveau central à la politique de l'air intérieur**, prolongeant l'enquête initiée mais non finalisée dans AIRIN du fait d'évolutions au sein de l'équipe.

SUMMARY

The AIRIN Project (2012-2016) explores the formation of the "indoor air" policy that emerged in France in the late 90s and has gradually strengthened over the past two decades. It is based empirically on four articulated case-studies, each one analyzing how social actors deal with the issue in different areas : law and public institutions ; expertise ; the media ; local mobilisations and public policy implementation. These studies produced several original sets of data, including a legal and jurisprudential database ; media coverage (1995-2015) from french national and regional sources, specialized journals and audiovisual media ; a series of semi-structured interviews (n = 42) with relevant professional groups (experts, administrative staff, local representative, activists, medical staff, journalists and communication specialists).

These surveys and their cross-analysis provide several insights into the policies related to indoor air. First, they paint together the picture of a patchwork of public interventions regarding this issue. Several departments and services of the state intervene without strong coordination, each one promoting its own way to perceive and categorize "indoor air" as a public problem. It includes : the regulation of building and construction; policies against air pollution ; the risk management of dangerous substances ; occupational health ; safe housing ; the promotion of public health. Because of its marginal position and the competition with other priorities, the public problem of "indoor air" is often given secondary consideration, whether in the media order in social mobilization or in the production and implementation of public policies.

Inside bureaucracy, the main proponents of "indoor air" policies are first and foremost actors from expert public bodies, producing knowledge and standards on technical matters. Localized at the central administrative level, the structure of this group displays a predominance of a statistical service acting as a "public observatory". It has succeeded in setting up a network of expertise around the issue, yet without real infra-national services. The leading role of this statistical observatory strengthened a particular approach as a result of its close association with the building regulation administration. Its virtual monopoly on the definition of the indoor air problem tends to minimize, rather than suppress, the tensions

between the different ways to problematize the issue of indoor pollution (for example public health approaches, chemical risk prevention in particular).

The research also shed light on the fragmentation of the media regarding this issue. Quantitatively speaking, the media production on indoor air is relatively small in comparison with the coverage of other health issues or sanitary crisis. Articles and news reports are mainly produced by non-specialist journalists and free-lancers who use a didactic or pedagogical approach, mainly inspired by their institutional sources. The concerned press sections are numerous and secondary in the journalistic hierarchy (health, environment, welfare, home) and the subject very rarely migrates to the political section the main pages. Similarly, the analysis of legal texts shows the addition and juxtaposition of various regulations, written to reach specific goals. This results in a heterogeneous set of rules and laws, whose unification is partially initiated since 2009, but without clear advances toward integration. Finally, local mobilizations are mainly supported by actors close to the institutional spheres. As such they are influenced by the administrative logic and dynamic. They also have to rely on networks of stakeholders with heterogeneous objectives. They compete unsuccessfully for public attention and budgets with other causes in the areas of health and environment, which are more attractive than the theme of the indoor air.

We use the survey findings to identify parallel developments in the spheres of institutions, experts and the media, then point to chronological sequences in the evolution of the state intervention. The resulting timeline shows the anteriority of the institutional construction of the problem of "indoor air" by experts close to the central government. This also account for the low priority of "indoor air" issues. The bureaucratic project to manage technically this emerging risk inhibited warning mechanisms that have been found in other cases, as the public display of a toxic threats or the denunciation of sanitary scandals. On the contrary, the discourse from official sources on "indoor air" emphasizes risk management, control of the danger and maintaining people's fears at a low level. The indoor air policy can be considered as an illuminating example of how the state – handling "health" or "environmental" issues - channels social demands and emerging mobilizations. It also sheds light on the limits of such policies which intervene 'upstream' of these mobilizations and tend to neutralize them.

Considering the scarcity of scholarly research on indoor air policies, the AIRIN project also included a reflective and critical analysis regarding the design of the research, its

methodology, scope and objects. It was necessary in particular to take into account the constructed, socialized nature of the concept of "indoor air" and to prefer a cautious use of such concept, which does not exclude relevant realities and phenomena not labelled as such.

Based on the scientific results of the project, two main recommendations could be put forward vis-à-vis the policies studied. On the one hand, it would seem fruitful to rebalance the indoor air public policy by moving its point of focus from the national to the local level. The first level has been the main point of attention in the last two decades, either in terms of production standards (guideline values) or in terms of policy tools elaborated (from public information through expert advice to labeling scheme) . However, the implementation structure of the policy at local and regional level is still very in its infancy, with little institutional mobilization at this level and a low or non-existent political interest in this topic.

On the other hand, public policy would benefit from strengthening the monitoring policy at the local level, by reversing the recent trend to reduce its scope. The indoor air policy - similarly to the fight against tobacco smoke- is mainly a symbolic policy, where the collective statement of danger through public discourse and actions aims at changing the behavior of individuals in the private sphere. In this configuration, the systematic, compulsory monitoring of public places appears to be a powerful tool to raise awareness and mobilize the population, but also to put the issue of indoor air on the local agenda.

The investigation of this territorial dimension is one of the main research orientation to explore beyond the AIRIN project, by focusing on the regional dynamics identified but not completely analyzed - including region Hauts-de-France, Grand-Est and PACA. Other relevant developments for future research point toward new sites of policy making which have not been sufficiently investigated : European and international level, including political stakeholders and experts from social movements; standardization bodies at different levels and labels producers; the economic actors offering technical solutions linked to the public policy of indoor air (low emissions products ; sensors, applications, air purification devices , test kits etc.). Finally, central actors and institutions involved in the indoor air policy, extending the investigation initiated but not finalized in AIRIN because of changes in the team.