



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Pourquoi la qualité de l'air peine à s'imposer dans l'agenda des collectivités ?

Résultats de l'enquête qualitative

Maëlie BENISTAND-HECTOR, Apprentie au sein du Service de la Qualité de l'Air

Une enquête qualitative par entretiens semi-directifs

22 entretiens ont été réalisés auprès de :

- **18 lauréats AACT-AIR**
- **4 non-lauréats AACT-AIR**

Plus précisément :

- 7 communes de plus de 200 000 hab.
- 1 commune de plus de 100 000 hab.
- 1 commune de moins de 10 000 hab.
- 9 EPCI
- 1 région

Merci aux collectivités enquêtées pour leur temps.

Sommaire

**1. Les dépassements
de seuils,
déterminants de la
mise à l'agenda de la
qualité de l'air**

**2. Imaginer et construire
des actions**

**3. Des moyens
humains et financiers
limités**

1. Les dépassements de seuils, déterminants de la mise à l'agenda de la qualité de l'air

- 1.1. Les seuils, périmètre de la qualité de l'air « visible »
- 2.2. Une pollution atmosphérique hors du périmètre réglementaire invisibilisée
- 3.3. Les documents de planification territoriale, des catalogues de bonnes intentions qui échouent à systématiser la mise à l'agenda de la qualité de l'air

1. Les dépassements de seuils, déterminants de la mise à l'agenda de la qualité de l'air

1.1. Les seuils, périmètre de la qualité de l'air « visible »

- L'indice national ATMO



*Concentrations µg/m³

Source : ATMO SUD.

1. Les dépassements de seuils, déterminants de la mise à l'agenda de la qualité de l'air

1.1. Les seuils, périmètre de la qualité de l'air « visible »

« À partir du moment où la réglementation rend obligatoire les choses, forcément on s'en préoccupe parce que sinon ce n'était pas une grande préoccupation. »

La réglementation légitime les actions des technicien.ne.s auprès des élu.e.s

« Pour les technicien·ne·s, ça [la réglementation, ndlr] permet de revenir à la charge régulièrement en disant "Attention il y a une obligation de surveillance dans les écoles, où en êtes-vous de cette obligation ?" (...) Ce n'est pas totalement inutile. Sans cette obligation, on galèrerait encore plus. »

1.1.1. Des citoyens en attente d'action publique en cas de pollution visible

→ Une mobilisation qui tend à **diminuer hors période d'alerte à la pollution**

« On s'est rendu compte que tant qu'on n'est pas dans le dur du pic de pollution et des manifs, les gens en soirée ils ont autre chose à faire quoi. »

- En cas d'**exposition visible à des activités polluantes** panache de fumée, odeurs, pulvérisations de produits, etc.

« Les citoyens sont très en attente et très demandeurs d'éléments factuels là-dessus mais derrière c'est compliqué de leur dire "regardez les mesures montrent qu'il n'y a pas tellement de pollution à cause des paquebots", ils ont du mal à l'entendre ».

1. Les dépassements de seuils, déterminants de la mise à l'agenda de la qualité de l'air
 - 1.1. Les seuils, périmètre de la qualité de l'air « visible »

1.1.2 Des dépassements de seuil relayés par les médias

« Je n'ai jamais eu autant d'appels de politiques que ce jour-là. La bonne nouvelle c'est que cette mauvaise " news " m'a permis d'avoir des budgets et m'a permis d'avoir l'autorisation d'aller chercher un maximum de financements pour mettre en œuvre des projets de manière opérationnelle »

Ex : la crise sanitaire et le sujet « qualité de l'air intérieur »

1. Les dépassements de seuils, déterminants de la mise à l'agenda de la qualité de l'air

1.1. Les seuils, périmètre de la qualité de l'air « visible »

1.1.3. Une mise à l'agenda principalement gouvernée par les calculs coûts/bénéfices politiques

« [Pour les élu·e·s], il faut qu'on soit toujours les premiers et, sur la thématique la qualité de l'air, je le dis avec beaucoup de modestie, [on] essaie de se positionner pour être un territoire phare ».

La Qualité de l'air Intérieur un coûts/bénéfices politiques plus faible

« Une plus-value, ou financière ou politique sur la qualité de l'air intérieur aujourd'hui, c'est infaisable. Même si notre président est convaincu il sait que ça ne passera pas auprès des élu·e·s. C'est une dépense qui va être vue comme luxueuse qui n'a pas forcément de sens aujourd'hui. »

1. Les dépassements de seuils, déterminants de la mise à l'agenda de la qualité de l'air

1.2. Une pollution atmosphérique hors du périmètre réglementaire invisibilisée

- L'absence de prise en compte de « l'effet cocktail »

« Les études épidémiologiques concluent à l'absence d'effets de seuils pour les polluants. La notion de seuil se trouve ainsi privée de fondements scientifiques incontestés d'autant plus que les normes définies dans les procédures ne prennent nullement en compte l'effet cocktail de la "soupe chimique" » .

Boutaric, F. 2005. "L'information sur la qualité de l'air : dispositif et constructions sociales ». *Mouvements*.

« Depuis qu'on est repassé.e.s sous les seuils, c'est un sujet [la qualité de l'air ndlr] qui est beaucoup moins présent. Quand on est repassé.e.s sous les seuils je sais plus exactement dans quelle année mais assez vite après le démarrage du travail avec l'ADEME, on ne s'est pas arrêté.e.s pour autant mais déjà l'étude en elle-même n'a pas apporté les enseignements qu'on attendait et en plus on repassait sous les seuils, autant dire que les suites n'ont pas été très importantes. »

1. Les dépassements de seuils, déterminants de la mise à l'agenda de la qualité de l'air
B. Une pollution atmosphérique hors du périmètre réglementaire invisibilisée

- Une **invisibilisation** des polluants **non surveillés et non réglementés** (ex : ammoniac, PUF, carbone-suie, etc.)

« Ça a été difficile de faire comprendre que les émissions d'ammoniac ça existe. Il y a des choses, comme c'est bien moins "visible" que le bruit, moins concret que le bruit, la pollution aux dioxydes d'azote ou les particules fines... L'ammoniac on ne le voit pas tellement voire même pas du tout. »

- Une difficile **légitimité** des collectivités auprès **des acteurs industriels émetteurs**

« Quand vous avez [Nom entreprise], c'est compliqué de leur dire que leur process est trop polluant. Même s'ils le font parce qu'ils n'ont pas le choix donc ils le font. Mais c'est compliqué d'être donneur d'ordres "il faudrait que vous fassiez autrement", on n'est pas légitime pour faire ça. »

1. Les dépassements de seuils, déterminants de la mise à l'agenda de la qualité de l'air

1.3. Les documents de planification territoriale, des catalogues de bonnes intentions qui échouent à systématiser la mise à l'agenda de la qualité de l'air

« Au-delà des plans, [l'enjeu] c'est quels sont les sous qu'on met sur la table pour améliorer le sujet parce qu'un plan d'action sans argent, c'est juste un catalogue La Redoute de bonnes intentions. »

« Même le plan air qui a été fait, on est plus dans le recensement d'actions (...) Finalement, les services sont toujours en train de courir pour clôturer les documents, ce qui laisse peu de temps pour réfléchir. (...) Je trouve que trop de plans tue le plan. »

3 limites à l'opérationnalité des PCAET en matière de qualité de l'air

- Des plans d'action obligatoires mais **dépourvus de moyens associés**
- **Une accumulation** de documents de planification peu opérationnelle
- **Des bureaux d'études aux compétences inégales** en matière de qualité de l'air

« L'air, c'est sûr que ce n'est pas forcément leur [le bureau d'études] thématique de prédilection. Cumulé au fait que ce n'était pas non plus une thématique de prédilection de la collectivité, ça a donné ça ».

1. Les dépassements de seuils, déterminants de la mise à l'agenda de la qualité de l'air

EN RESUME : « L'effet de seuil », une perception binaire de la "bonne" qualité de l'air

- Une pollution excessive mise en exergue dans les territoires en dépassement
- Une invisibilisation de « l'effet cocktail » et des polluants non réglementés
- Un volet « AIR » du PCAET qui échoue à porter la qualité de l'air à l'agenda

Rappel sommaire

1. Les dépassements de seuils, déterminants de la mise à l'agenda de la qualité de l'air

2. Imaginer et construire des actions

3. Des moyens humains et financiers limités

2. Imaginer et construire des actions

- 2.1. S'inspirer pour agir au gré des rencontres avec les pairs
- 2.2. Des partenaires techniques incontournables
- 2.3. Des partenaires pour sensibiliser

2.1. S'inspirer pour agir au gré des rencontres avec les pairs

2.1.1. Les autres collectivités, premières sources d'inspiration

« On a des échanges avec par exemple des communautés de communes, des agglomérations qui ont la compétence mobilité et qui ont fait de très belles actions. On fait des échanges gagnant-gagnant où des élus de la ville vont rencontrer des élus ou des services d'autres collectivités sur les questions de mobilité, on apprend des choses et en retour cette collectivité vient et on leur donne des clefs sur les questions de transition, d'implication habitante ou d'énergie. C'est comme ça qu'on avance quand on arrive à échanger de manière intelligente entre collectivités. »

2.1.2. Un foisonnement d'informations peu fonctionnel

« On trouve des supports mais on a plus de mal à identifier les collectivités ayant travaillé sur ce sujet-là ; Si je tape QAI et écoles je vais trouver plein de choses mais je n'aurai pas forcément des relais humains qui vont décrocher le téléphone pour répondre à mon mail. »

« Il y a trop d'informations, un maire est noyé avec ce surplus d'informations. »

2.1.3. Les canaux d'échanges inter-collectivités, outils privilégiés pour valoriser et diffuser de l'information ciblée

« Il faut vraiment qu'on remette de l'humain dans tout ça pour que les projets profitent au plus grand monde quoi. »

- **Les réseaux de collectivités** (ex : le Réseau français des Villes-Santé, le Réseau d'Échange en Santé Environnementale, le Réseau des DGS des Villes innovantes, etc.)
- **Les webinaires**
- **Les colloques**

2.2. Des partenaires techniques incontournables

2.2.1. Des opportunités au cas par cas avec les Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air

« [ATMO] c'était notre partenaire technique parce qu'ils sont incontournables il faut rendre à César ce qui est à César. J'ai beau être formée à la thématique je ne sais pas tout je n'ai pas toutes les informations donc ils sont indispensables ».

« Sur les documents de planification, ce n'est pas très clair. Est-ce que c'est vraiment incontournable, est-ce que c'est eux qui doivent rédiger les choses ? ».

« Ils ont plutôt une fâcheuse tendance à se comporter comme des bureaux d'étude alors qu'ils sont financés en grande partie par l'argent public et toutes les données qu'ils produisent devrait être très très facilement accessible. Et aujourd'hui, ce n'est pas tout à fait le cas ».

2. Imaginer et construire des actions

2.2. Des partenaires techniques incontournables

2.2.1. Des opportunités au cas par cas avec les Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air



Source : ATMO France.

- Un programme d'action **indépendant**
- De l'ambiguïté du financement des AASQA par les collectivités
- Des degrés de coopération variables avec les collectivités

2.2.3. La DREAL, le partenaire réglementaire des territoires couverts par un PPA

« La DREAL, sur le volet réglementaire, on ne peut rien faire sans la DREAL ».

« [Comme partenaire] je dirais aussi la DREAL, qui pilote le PPA mais qui, pour le reste, pour moi ça reste flou. Leur action quotidienne en dehors du PPA, ça reste assez flou ».

2.2.4. Des collaborations ponctuelles avec le monde de la recherche

« C'est juste un accompagnement gagnant-gagnant entre des chercheurs qui ont besoin d'un lieu d'expérimentation et nous, ville, qui avons besoin de scientifiques pour nous accompagner. Donc voilà, on s'y retrouve dans ce partenariat avec l'université ».

« [Il faudrait] faire le lien entre la recherche et l'opérationnel. Si on peut faire au maximum en sorte qu'on se croise et que ce ne soit pas deux mondes qui évoluent en parallèle. »

2.3. Des partenaires pour sensibiliser

2.3.1. Les **Agences Régionales de Santé**, des actions parcimonieuses pour promouvoir la santé par la qualité de l'air

« Pareil, c'était chapeauté par la collectivité et l'ARS (...) quand on a fait la "Journée de la qualité de l'air intérieur". (...) Voilà un partenaire important par rapport au PREPA, l'ARS. »

2.3.2 Des **associations** comme « quasi-services publics » qui appuient l'action des collectivités

EN RESUME

- Un écosystème « qualité de l'air » **déstructuré**
- Les projets émergeant au gré des convergences d'intérêts et des connaissances personnelles.
- Des partenariats de nature **horizontale**.

→ La **collectivité** n'est pas un acteur central et fédérateur mais **l'une des parties prenantes** au sein d'une mosaïque de structures

Sommaire

**1. Les dépassements
de seuils,
déterminants de la
mise à l'agenda de la
qualité de l'air**

**2. Imaginer et construire
des actions**

**3. Des moyens
humains et financiers
limités**

3. Des moyens humains et financiers limités

- 3.1. Le temps humain dédié, une condition nécessaire mais pas toujours suffisante
- 3.2. Des dispositifs d'accompagnement perfectibles
- 3.3. Des aides qui doivent dépasser la seule réalisation d'études

3.1. Le temps humain dédié, une condition nécessaire mais pas toujours suffisante

- Des agents techniques référents "qualité de l'air", force motrice en interne **qui a du mal à se faire entendre**

« Effectivement, c'est souvent ces directions-là [urbanisme, transports, ndlr] qui nous sollicitent, c'est vrai qu'on émet des avis ; (...) on peut être amené·e·s à donner des idées, à s'insérer dans des projets pour justement travailler avec les chargé·e·s de projets pour intégrer la qualité de l'air pour telle ou telle action, tel ou tel renouvellement de marché public. »

- La présence d'élu·e·s référent·e·s "**qualité de l'air**" ou "**santé**" facilite la mise à l'agenda de la qualité de l'air

Un choix organisationnel qui peut "**isoler**" la qualité de l'air

« Dans les échanges entre services, il n'y a pas assez de temps à consacrer pour que le chargé de mission air nous fasse des points d'étape annuels sur les situations avec les transports parce que lui a une bonne info. Ça n'arrive pas jusqu'à chez nous parce qu'on ne se parle pas, tout simplement. »

Les agents spécialistes de la qualité de l'air doivent **batailler** pour assurer une prise en compte de cette problématique, encore souvent reléguée au second plan

« Mon budget n'est vraiment pas énorme, ça doit être de l'ordre de 80 000 € par an. (...) et là ça fait deux fois que les deux seules coupes budgétaires sont pour moi. Et pourtant, je ne demande pas énormément. »

Un portage des projets facilité quand il y a un binôme élu·e-technicien·ne chargé de la qualité de l'air

« Sur tous nos sujets, quel que soit le projet (...) il y a toujours un binôme élu·e technicien·ne qui est "désigné" pour que le sujet soit porté politiquement et techniquement. Ça permet à l'agent d'avoir une vision politique ou les intentions politiques du sujet et ça permet à l'élu·e d'être tout de suite accompagné·e par un technicien·ne. Ce binôme technicien·ne - élu·e, il est primordial. Moi souvent, je raconte que quand j'ai intégré les services de la ville, j'ai mis plusieurs semaines à comprendre pour certains qui était élu·e et qui était technicien·ne. »

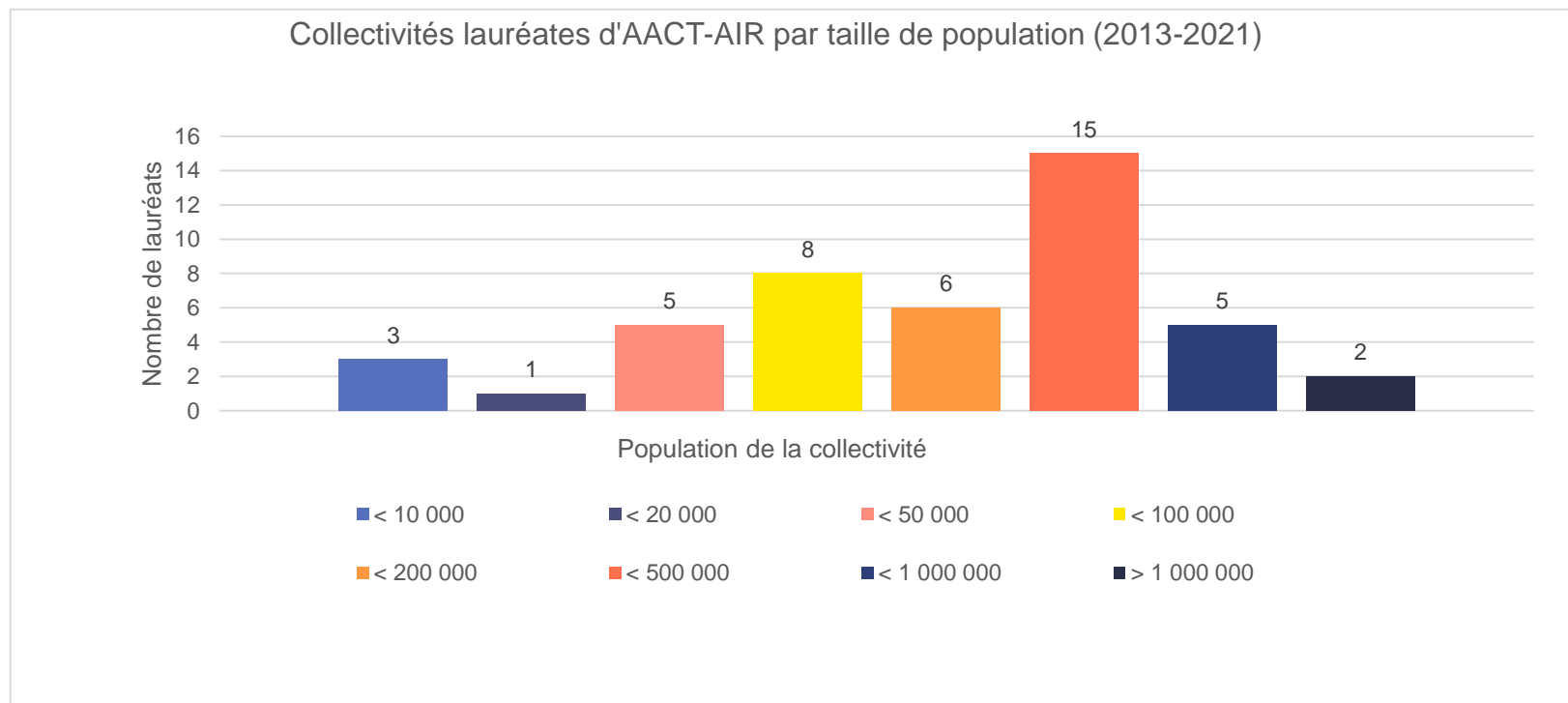
Les communes, des collectivités en déficit de moyens humains pour prendre en charge la question de la qualité de l'air

→ Une appropriation du PCAET par les communes jugée compliquée, faute de relais humains.

« On n'a pas de relais au sein de chaque commune. Soit le maire ou l'adjoint (...) porte la thématique et là on va pouvoir essayer de travailler. Si on n'a pas de relais, c'est impossible de faire de la sensibilisation. Il faudrait une équipe dédiée en permanence. Et aujourd'hui on ne l'a pas. »

« Sur 78 communes, 51 communes ont moins de 1000 hab. donc ils n'ont pas de service technique. Ce n'est pas le maire qu'on va former à l'usage des clauses. (...) La commune doit travailler sur le sujet et s'approprier la thématique. »

3.2. Des dispositifs d'accompagnement perfectibles



L'appel à projets, un dispositif favorisant les collectivités outillées

« Pour ceux qui ont des problèmes budgétaires, un appel à projets qui sort en cours d'année, s'ils n'avaient pas prévu de budget, pour eux c'est cuit ils n'y pensent même pas. »

« On a des territoires qui cochent toutes les cases. Ceux-là on les connaît. Il n'y en a pas beaucoup mais on les connaît, ce sont les clients favoris de la Région. Ce sont des territoires bien sensibilisés (...). Des petites collectivités qui ont reçu 1 million d'euros de subventions, des petits EPCI de 20 000 habitants. »

- **Un exercice limité dans le temps, donc plus ou moins adapté à la nature du projet**

« Quand le projet s'arrête, c'est un peu brutal. Mais je pense que ça, c'est propre à beaucoup de projets. (...) Peut-être que ce type d'appel n'est pas fait pour être prolongé mais nous on a ressenti cette difficulté-là, le projet s'est terminé et on avait encore plein de choses à faire ».

- **Les appels à projets échouent à faire émerger de nouveaux projets**

« Ce n'est pas en un deux ou trois mois que les élu·e·s décident d'un projet structurant, ce n'est pas possible. Il y a des conditions, il y a des bureaux, il y a des conseils d'agglo. C'est du temps politique long, la maturation est longue. On en arrive à détourner les appels à projet pour des projets qui sont déjà finalement presque construits, ce n'est jamais une opportunité en fait. »

Un dispositif qui accélère la décision parfois aux dépens de la pertinence ou de la qualité

« [Les élu.e.s] voyaient que l'étude n'allait pas coûter trop cher grâce à la subvention de l'ADEME. Et puis elles/ils n'avaient pas forcément connaissance que le sujet avait été regardé ailleurs »

« Il aurait été bien plus malin de récupérer les enseignements des autres études pour faire quelque chose de vraiment complémentaire et de ne pas reprendre une partie du boulot déjà fait. Et ça peut-être que l'ADEME aurait pu nous aider à faire ce travail. Avant de répondre à l'appel à projet et pas en même temps. On a dû répondre à l'appel en précisant une méthode de travail mais qui du coup n'était pas forcément la meilleure puisqu'on n'avait pas connaissance de ce qui avait été fait auparavant. »

EN RESUME

Un appel à projet pourrait être davantage adapté aux contraintes de l'ensemble des collectivités en intégrant les paramètres suivants :

- **La régularité**
- **Une relative continuité dans le cahier des charges**
- **Un accompagnement technique en amont du dépôt d'un projet**
- **Des délais de réponse souples et supérieurs à 3 mois**
- **Dissocier la valorisation finale du projet**

3.3. Des aides qui pourraient dépasser la seule réalisation d'études ?

- Financer les dépenses d'investissement direct
- Financer du temps humain dédié
- Accompagner dans la durée, pour une meilleure visibilité

Les conventions pluriannuelles

Une évaluation à mi-parcours

Des financements "au fil de l'eau" non compétitifs

Conclusion : la qualité de l'air peine à s'imposer à l'agenda des collectivités

- Une émergence de la pollution de l'air en tant que problème public **gouvernée par les seuils**
- Un écosystème d'acteurs « qualité de l'air » **bricolé**
- Des moyens humains et financiers **incomplets et insuffisants**

Ouvrages de référence

- BOUTARIC Franck, 2005. L'information sur la qualité de l'air : dispositif et constructions sociales. *Mouvements*, vol. 37, n° 1. p. 100-108.
- BOUTARIC Franck, 2020. L'art de gouverner la qualité de l'air. L'action publique en question. Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- GARRAUD Philippe, 1990. Politiques nationales : élaboration de l'agenda. *L'Année Sociologique (1940/1948-)*, vol. 40. p. 17-41.
- HASSENTEUFEL Patrick, 2010. Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics. *Informations sociales*, vol. 157, n° 1. p. 50-58.
- KINGDON W. John, 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Éd. Little, Brown & Co., Boston.
- LASCOUMES Pierre, 1990. « L'éco-pouvoir, environnement et politique », Éd. La Découverte., Paris. p. 29.

Merci pour votre attention.

Temps d'échange : questions et réactions



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Service de la Qualité de l'Air / Direction Villes et Territoires durables
Maëlie BENISTAND-HECTOR - maelie.benistandhector@ademe.fr