

Les difficultés d'une mise à l'agenda public du problème des odeurs industrielles dans le Grand Lyon : 1960-2003

Léa KAMOUN

L'année 2003 marque l'accession du problème des odeurs industrielles à l'agenda public dans le Grand Lyon par la mise en place d'un réseau de « nez » étendu sur le territoire de l'agglomération, dans l'objectif de réaliser un suivi des odeurs. Partant de l'existence de ce dispositif, nous nous interrogeons sur la construction du problème et son traitement depuis les années 1960, période d'institutionnalisation politique de « l'environnement »¹. Le principal constat de la recherche révèle une difficile prise en compte du problème des odeurs dans l'agenda public. Si, comme les textes du XIX^{ème} siècle sur les établissements classés, la « loi relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs » de 1961 fait clairement apparaître les odeurs comme préoccupation publique, elle n'ouvre pas pour autant la porte à une politique de lutte contre les odeurs, aussi bien en France que dans le Grand Lyon. Leur traitement se fait par l'administration préfectorale, autorité responsable des problèmes de pollutions et des établissements classés, au cas par cas, lors de l'apparition de plaintes ou d'événements odorants marquants.

Peu mobilisatrices au sein de la population, les odeurs se manifestent dans des plaintes la plupart du temps individualisées et ponctuelles. Il est ainsi peu aisé de mettre en évidence une dynamique collective dans la manifestation de la gêne. Catégorisé de manière consensuelle par les acteurs chargés de le traiter comme ne représentant pas de « risque » pour la santé, le problème demeure par conséquent non prioritaire. Dédramatisées sans cesse, simples gênes, les odeurs semblent ainsi moins légitimes que d'autres problèmes tels que la « vraie » pollution² à laquelle il convient de s'attaquer. À cela s'ajoute la complexité de produire une mesure chiffrée des odeurs, interrogeant ainsi l'assertion classique selon laquelle le traitement d'un problème nécessite sa mesure. Peu mobilisatrices, non dangereuses et non mesurables, les odeurs semblent vouées au silence. Cette situation se retrouve encore accentuée par l'affirmation, depuis plus d'un siècle, du consensus industrialiste disposé à laisser gérer les problèmes de nuisances par les industriels eux-mêmes³. Pourtant, malgré ces obstacles à la reconnaissance et au traitement du problème, celui-ci a peu à peu évolué vers une mise à l'agenda public local. Nous chercherons à montrer cette évolution par la mise en évidence de trois moments significatifs de mobilisation au cours de la période étudiée.

La première vague de mobilisation dans l'agglomération lyonnaise se situe lors de l'hiver 1970-1971. De mystérieuses odeurs jugées inhabituelles se répandent dans des quartiers entiers pendant plusieurs mois. Un nombre important de plaintes parviennent alors à la mairie et à la préfecture. Contrairement aux plaintes ordinaires concernant les établissements classés, celles-ci font état d'une odeur généralisée, et non propre à une industrie en particulier. Les administrateurs des bureaux de la préfecture et les inspecteurs des établissements classés se retrouvent dans une situation inhabituelle pour laquelle il n'existe pas de procédure. Une

¹ Florian CHARVOLIN, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003.

² Dans un article du quotidien *le Progrès* du 1^{er} février 1971, le préfet du Rhône explique que « l'odeur ne tue pas mais elle gêne » et qu'« il faut distinguer la pollution vraie et l'autre ».

³ Dans cet ordre d'idée, le préfet du Rhône écrit au maire de Vénissieux dans une lettre du 26 juin 1994 que les odeurs doivent rester un « espace de liberté » des industriels. Archives du service environnement de la mairie de Vénissieux.

controverse se crée, entre les habitants d'un côté et les autorités de l'autre, publicisée par la presse locale⁴. Le préfet se retrouve alors contraint à intervenir, face à l'ampleur publique du problème, et décide de mener une enquête à l'échelle de l'agglomération pour déceler la ou les entreprises responsables. Ce processus aurait pu conduire à une inscription durable du problème des odeurs dans l'agenda public. Or, sitôt l'engouement retombé, les odeurs n'apparaissent plus comme un sujet digne d'intérêt⁵, hormis de manière ponctuelle lors d'épisodes olfactifs. Elles ne constituent donc pas un « problème », mais davantage ce que John Kingdon nomme « *a condition* »⁶, un état de fait contre lequel on ne peut rien. Au final, l'affaire a été étouffée et connaît un retour à l'oubli. Il s'agit d'une forme de « déni d'agenda »⁷.

Durant les années 1980 et 1990, plusieurs initiatives isolées révèlent chez certains acteurs une préoccupation croissante pour les odeurs. Tout d'abord, l'association agréée de surveillance de la qualité de l'air COPARLY, recense dès sa création en 1979 les plaintes pour odeurs et mène par la suite une enquête auprès des mairies du département à ce sujet. Parallèlement, une arène de réflexion se met en place, composée d'autorités locales et de membres d'industries lyonnaises, où s'opèrent des échanges de savoirs issus d'expériences entreprises dans d'autres régions ou par des industriels, visant à répertorier et à réduire les odeurs. Enfin, une association d'un quartier particulièrement exposé aux odeurs industrielles de Vénissieux (au Sud-Est de Lyon) se mobilise et parvient à alerter les pouvoirs municipaux. C'est lors de cette seconde période que les premières idées de réseaux de nez font leur apparition dans le Grand Lyon, sans pour autant que cela n'aille plus loin. Par rapport à l'étape précédente, un pas de plus est fait dans le processus de mise à l'agenda. Les acteurs tentent d'entrer dans la compétition de définition du « problème ». Cependant, les initiatives restent encore assez isolées et les acteurs ne disposent pas d'une habileté de coalition suffisamment forte pour que le problème s'impose.

Enfin, le troisième moment de mobilisation correspond à l'événement odorant du 16 mai 2002, de très grande ampleur, tant sur le plan géographique que sur celui de l'intensité de l'odeur ressentie par les habitants. Suite au mouvement d'inquiétude des Lyonnais et à leurs appels téléphoniques répétés, le préfet du Rhône charge le Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) de trouver une solution permettant de mieux connaître les odeurs et leurs sources, afin d'éviter de tels débordements à l'avenir. C'est ainsi que naît le dispositif RESPIRALYON, basé sur un réseau de nez constitué d'environ 200 habitants de l'agglomération, situés chacun dans une maille géographique, et évaluant les odeurs depuis leur domicile. Les odeurs sont alors représentées sur des cartes du Grand Lyon consultables sur le site Internet du dispositif. Ce procédé permet aux habitants d'accéder à une certaine « mesure » du problème. Cependant, dès lors que la source d'une odeur est identifiée, les négociations se passent entre les autorités membres du SPPPI et les industriels, par le biais du service des mines de la Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE).

⁴ Il s'agit en particulier du journal *Le Progrès*.

⁵ Les odeurs ne sont jamais mentionnées dans les événements touchant à l'Environnement, comme la Quinzaine de l'Environnement à Lyon, et ne sont pas non plus reprises dans les documents associatifs ou politiques de sensibilité écologiste.

⁶ John W. KINGDON, *Agendas, Alternatives and Public policies*, second edition, Boston, Longman, 2003.

⁷ Roger W. COBB, Marc H. ROSS, *Cultural strategies of agenda denial. Avoidance, Attack, and Redefinition*, University press of Kansas, 1997.

Au final, il s'agit bien de l'émergence d'un dispositif, et donc à priori d'un succès de la mise à l'agenda du problème. Cependant, les odeurs engendrent toujours peu de mobilisations des habitants, le dispositif n'est pas toujours connu, et peu de répercussions des récriminations sont visibles. Sous couvert d'un dispositif public a priori ouvert, les décisions, sous forme de négociations, continuent à se faire de manière assez opaque par les mêmes acteurs qu'auparavant : les ingénieurs des mines (DRIRE) et les industriels. Au vu de ces caractéristiques, il semblerait que la politique des odeurs du Grand Lyon soit davantage parvenue à ce qu'on pourrait qualifier de « demi-institutionnalisation », ou de succès partiel de la mise à l'agenda du problème.