

‘Le pouvoir à l’audience publique’ : un résumé de l’expérience de contrôle participatif de la pollution de l’air dans les années 1970 à Pittsburg

James Longhurst, Assistant Professor of History,
University of Wisconsin – La Crosse, jlonghurst@uwlax.edu

Tout au long du XXe siècle, Pittsburgh, Pensylvanie était connu aux Etats Unis et même dans le monde entier pour la saleté légendaire de son air. Jusqu’à la fin des années 1960 il n’existait aucun mécanisme politique permettant l’inclusion explicite du public dans la régulation de la pollution atmosphérique dans cette ville industrielle. La plupart des décisions concernant la politique de la pollution étaient prises dans des réunions privées, organisées entre les représentants de l’industrie, du gouvernement et des élites locales. Mais en 1969, à la suite d’agitation populaire et de changements majeurs dans la philosophie juridique et la législation fédérale, une nouvelle expérimentation d’inclusion du public a été lancée, avec un règlementation sous contrôle local de la pollution de l’air, avec le soutien du Variance Board, un comité indépendant et quasi-étatique, qui examinait les demandes d’exemption à la législation du comté présentées par les pollueurs. Spécifiquement, le comté vota un nouveau code de pollution de l’air, plus sévère, en 1969, mais il créa aussi une nouvelle institution au sein du département de la santé : un comité composé d’experts et de citoyens nommés, chargés d’examiner les requêtes d’entreprises émettrices qui souhaitaient obtenir une exemption (ou une extension du délai avant application) des normes plus strictes concernant l’émission de dioxyde de soufre et de particules. En d’autres termes, les pollueurs se voyaient contraints de demander une variance par rapport à la législation sur la pollution de l’air et leurs requêtes étaient examinées par un comité publique dont les actions étaient largement relayées par la presse locale. Ce comité était la méthode d’organisation choisie pour répondre à la demande croissante de participation publique : en tant que tel, il donnait mandat à des personnes du public et aux experts, mais excluait toute représentation de l’industrie.

Au début des années 1970, cette expérience de contrôle a été mise en avant à Pittsburgh et à travers les Etats Unis comme étant un exemple de réussite du contrôle locale et de l’inclusion du public. Il existait de nombreuses raisons à ce succès, mais parmi les plus importantes était la qualité et la quantité d’expertise du public de Pittsburgh. La transition historique de la régulation de la fumée (que tout le monde peut voir et évaluer) vers des quantités ou pourcentages de produits chimiques ou de particules dans la pollution de l’air (qui peuvent être détectés et mesurés seulement au moyen d’équipements et de connaissances avancés) soulève des problèmes de certitudes scientifiques. Mais les groupes environnementaux locaux comptaient parmi leurs membres des voix indépendantes scientifiques et techniques qui n’étaient pas seulement les meilleurs experts de la région mais qui plus tard seraient reconnus comme des experts au niveau national en matière de ce sujet précisément. Entre les universités techniques privées, les universités publiques offrant des programmes de 2^e cycle en santé publique, les agences fédérales qui étudiaient la qualité de l’air des mines de charbon, les instituts de recherche privés, les grandes entreprises industrielles qui employaient de nombreux ingénieurs et chercheurs, de nombreux hôpitaux, et les ingénieurs consultants qui avaient construit le premier équipement automatique de surveillance de la pollution de l’air du pays, Pittsburgh hébergeait les experts en pollution de l’air les mieux informés du pays. Beaucoup de ces individus sont devenu membres d’un groupe citoyen connu sous le nom de GASP (groupe contre le smog et la pollution) et des organismes similaires, proposant des rapports techniques, des dépositions d’experts et des entretiens journalistiques qui contraient les prises de position de l’industrie. Le Variance

Board, les médias et les juges locaux faisaient appel à l'expertise de ces individus et de ces groupes pour construire un nouveau consensus public autour de la régulation.

Au-delà de cette population instruite, il existait aussi des raisons politiques et juridiques au succès du contrôle local à Pittsburgh. Le pouvoir de régulation était concentré au niveau du comté. Un trop grand nombre de communes conduisait à la soumission au contrôle du comté, puisque les villes individuellement ne pouvaient pas légiférer sur la pollution de l'air hautement mobile. L'Etat a également conféré au Allegheny County plus de pouvoir pour appliquer ses propres règles qu'à n'importe quel autre comté du Pennsylvanie. Au-delà de la région, le développement du 'statut citoyen' dans les tribunaux fédéraux assuraient quasiment aux groupes environnementaux, pour la première fois, le droit d'intervenir dans les procès et les questions d'application des lois. Plus important encore, la législation fédérale sous la forme du Air Quality Act de 1969 et le Clean Air Act de 1970 prévoyaient spécifiquement l'inclusion du public dans la formation et la mise en œuvre de la législation sur la pollution de l'air au niveau de l'état.

Le succès était aussi possible parce qu'une grande part du public s'intéressait largement aux questions de pollution de l'air et au moins jusqu'à 1973, le public s'accordait à dire que la régulation était nécessaire. Pour un certain nombre de raisons, la sensibilisation au contrôle de la pollution de l'air était forte. La géographie de Pittsburgh avec ses vallées et ses collines, avec la plupart des pollueurs situés le long des rivières au pied de coteaux abruptes, augmentait et concentrait l'impact de la pollution de l'air sur des communes spécifiques. Ceci rappelait à beaucoup la longue histoire de Pittsburgh de pollution par fumées et du désastre du smog fatal de Donora en 1948. La nature modérée de GASP et sa rhétorique de maternage plaisaient également à beaucoup de personnes. Une plus grande prise de conscience environnementale résultant du mouvement environnemental national y a aussi contribué, tout comme un sentiment général de 'pouvoir au peuple' émanant de nombreux mouvements sociaux des années 1960. Mais les activistes locaux ont également réussi à sensibiliser à travers des films, des spots publicitaires, une médiatisation constante et la création du premier réseau de surveillance automatisée de l'indice de contrôle de la pollution de l'air.

Alors que le succès fut réel, les échecs de l'expérience de Pittsburgh étaient flagrants au milieu des années 1970. L'imposition de contrôles plus stricts sur les pollueurs de petite et moyenne tailles basés à Pittsburgh se faisaient avec succès, dans l'ensemble, mais les entreprises de plus grande taille résistaient au pouvoir du contrôle local et sont arrivées dans une nouvelle décennie d'économie déprimée avec un support public affaibli pour le contrôle stricte de la pollution. Le géant industriel United States Steel a défendu son Clairton Coke Works – connu comme étant la plus grande cokerie au monde, abritant un procédé salissant et difficile à réguler – par l'intermédiaire de manœuvres juridiques et politiques, évitant ainsi le Variance Board et la régulation aussi bien du comté que de l'état. A la fin du XXe siècle, de nombreuses actions du Variance Board étaient controversées – la grande industrie avait quitté Pittsburgh de leur plein gré et les hommes politiques faisaient campagne contre l'existence du Variance Board, y voyant un moyen d'encourager les industries à revenir.

Globalement, si l'on considère l'étude du cas du Variance Board comme une expérience temporaire d'inclusion du public, plusieurs conclusions s'imposent. Inclure le public de façon significative et substantive était possible ici, même sur un sujet hautement technique. Cependant, il est possible que le capital social des groupes environnementaux de Pittsburgh soit unique ou exceptionnel. De plus, la conception institutionnelle du Variance Board limitait le pouvoir de la participation du public au rôle de surveillance ou de « soupape de sécurité ». Pour terminer, si l'expérience du Variance Board a bien fonctionné pour les pollueurs de petite taille, il a été complètement dominé par le pouvoir juridique, politique et économique des grands pollueurs. Les très grosses entreprises sidérurgiques ont contourné le contrôle local en menaçant de réduire les emplois et la pollution a été réduite seulement

lorsque les entreprises ont fermé ou ont fortement réduit leur production dans les années 1970. Ceci nous conduit à une conclusion troublante : si le succès de Pittsburgh à limiter la pollution peut être largement attribué à la fin de l'industrialisation dans la région, quel est le degré exact du succès de l'inclusion du public dans le contrôle de la pollution ?