

DOCUMENTS

La difficile mais nécessaire territorialisation de la qualité de l'air

Isabelle ROUSSEL*

A un moment où la mondialisation de l'économie paraît irréversible, l'appartenance des individus au système monde est un acquis que la logique des médias souligne chaque jour un peu plus mais, parallèlement, ce vertige planétaire semble s'accompagner d'une aspiration à la redécouverte des vertus des espaces et des solidarités locales. Ces solidarités, ancrées dans un contexte spatial, forment la base de la théorie du développement local. Ce processus de territorialisation qui croise un système social avec un espace fait l'objet de nombreuses investigations. Quelle est la place de la qualité de l'air dans ce mouvement territorial ?

Ces réflexions s'inscrivent plus précisément dans le contexte de la région Nord-Pas-de-Calais animée par un double mouvement qui affecte les acteurs de la qualité de l'air. Toute la politique de santé mise en œuvre dans la région** se définit par rapport à une territorialisation souhaitée des politiques de santé. À l'inverse, la surveillance de la qualité de l'air qui relève de la compétence de l'État, est confiée dans la région à quatre associations de gestion de réseaux qui s'interrogent sur la pertinence de leur assise territoriale et sur la nécessaire mise en commun d'un certain nombre d'activités. En outre, comme toutes les régions de France, la région Nord-Pas-de-Calais se situe en pleine recomposition territoriale avec une redistribution des compétences et des niveaux de décision en liaison avec la législation récente.

On assiste donc actuellement à une tension entre un double mouvement, celui de la nécessaire intégration de la qualité de l'air au plus près des politiques d'aménagement, d'environnement et de santé locales, et en même temps celui de la non moins nécessaire émergence d'une vision stratégique régionale de la qualité de l'air.

La réponse à cette difficile actualité suppose de mettre à plat une réflexion sur le fonctionnement des différentes échelles territoriales.

Paradoxalement, au moment où la régionalisation de la surveillance de la pollution atmosphérique pose question, les insuffisances de l'exigence territoriale de proximité ont également été mises récemment en lumière au moment de la difficile élaboration des plans locaux issus de la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) : Plans de protection de l'atmosphère (PPA) et Plans de déplacements urbains (PDU) pour lesquels les données locales sur la qualité de l'air ont présenté des lacunes.

Quelques constatations : des tensions territoriales actuelles

Parler de la territorialisation de la qualité de l'air relève du paradoxe

puisque, par définition et par expérience depuis l'accident de Tchernobyl, l'air n'a pas de frontières : les pollutions de l'atmosphère se déclinent obligatoirement du local au planétaire depuis la pollution due à la fumée de cigarette dans une atmosphère confinée jusqu'à l'effet de serre. L'eau de surface s'inscrit dans des bassins versants emboîtés mais délimités, coïncidant avec un périmètre pertinent présentant une réalité territoriale physique. Au contraire, la gestion de l'air doit intégrer les différentes échelles depuis les espaces clos jusqu'à la planète. La gestion territoriale de cette ressource naturelle doit se mouvoir à travers différents espaces et se pencher de manière non exclusive sur la santé des individus puisque la santé de la planète est aussi une donnée qui conditionne la vie des générations futures. L'approche territoriale doit être une nouvelle forme de régulation entre le local et le global. L'idée n'est pas de faire fonctionner les différents niveaux territoriaux sur un mode hiérarchique mais sur un mode de coproduction. Territorialiser un problème ne signifie pas le renvoi de cette question au niveau local mais plutôt la recherche de l'articulation pertinente entre les différents niveaux d'intervention. La territorialisation devient alors un processus d'action

* Professeur émérite à l'Université de Lille I, Présidente du Comité régional Nord-Pas-de-Calais de l'APPA (Association pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique).

** Et plus particulièrement les Programmes régionaux de santé définis par le CPER parmi lesquels le PRASE est plutôt orienté vers les aspects environnementaux.

collective maillant concrètement les enjeux du local et les intérêts des acteurs globaux. Il s'agit alors d'un produit hybride créé par une logique d'intérêts partagés.

Le domaine de la qualité de l'air illustre bien les tensions existant entre les différents niveaux d'action, de l'Europe à la commune et même à l'individu

La gestion territoriale de l'environnement repose sur le principe de la subsidiarité active dans lequel il est possible d'inventer des réponses locales nouvelles qui seront adaptées à la diversité des contextes et mobilisent au mieux l'ensemble des acteurs. Bien sûr ce niveau doit intégrer les contraintes issues des niveaux supérieurs. Ces contraintes ne doivent plus être élaborées sous forme de normes uniformes mais d'obligations de résultats appropriées au contexte local. La politique de la ville, en particulier, doit être analysée à plusieurs échelles d'autant que les agglomérations repoussent toujours les problèmes environnementaux vers l'extérieur et pèsent d'un poids croissant sur le territoire environnant.

• **La décentralisation en mouvement : de l'État à la commune.** La qualité de l'air relève de la compétence de l'État qui, en matière de qualité de l'air est très fortement contraint par la politique européenne (J.-G. Bartaire, 1990). L'État doit respecter le droit des citoyens à respirer un air qui ne nuise pas à la santé mais la plupart des mesures préventives relèvent actuellement du niveau municipal. Pour les politiques publiques, la territorialisation est le parachèvement de la décentralisation. L'enjeu consiste à substituer, tout du moins à compléter le mouvement d'en haut par le mouvement d'en bas...

La pollution n'est plus uniquement industrielle et la maîtrise de la qualité de l'air ne relève plus uniquement d'une dialectique entre les services de surveillance de l'État (la DRIRE) et les industriels. Ce long travail, fondé sur le principe pollueur-payeur a porté ses fruits et la pollution industrielle a diminué. En revanche, la pollution urbaine, davantage liée à la

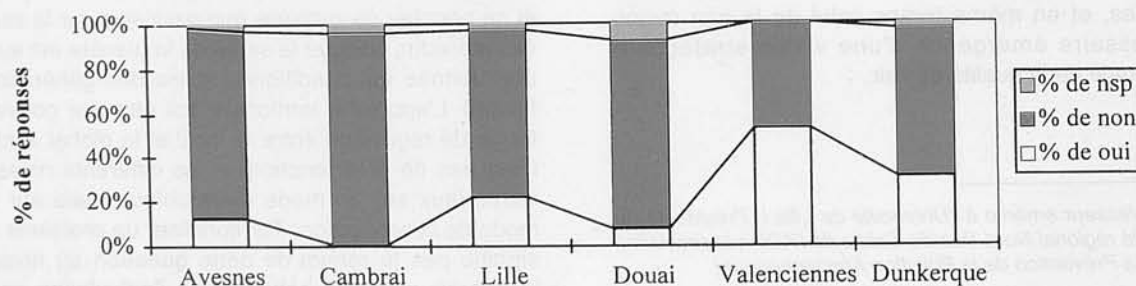
circulation automobile, a beaucoup augmenté. La qualité de l'air, comme la santé, est prise entre l'État et le maire. L'élu local qui reçoit les plaintes, qui est responsable de l'aménagement de son territoire, voudrait bien ne pas se contenter de décliner à l'échelle locale une politique élaborée au niveau national ; il souhaiterait également pouvoir bénéficier du principe de subsidiarité. De même, la santé publique locale ne voudrait plus être uniquement l'application locale de principes nationaux comme on peut le constater à travers les conférences régionales de santé.

Le dépouillement d'un questionnaire adressé aux 664 maires du département du Nord au lendemain du vote de la LAURE*, montre la timide implication des élus locaux dans le domaine de la qualité de l'air. Si la plupart des maires affirment se sentir concernés par la qualité de l'air, ils désignent un organisme associatif ou un service déconcentré de l'État comme étant compétent sur ces problèmes. En effet, la réponse avancée est souvent la DRIRE ; les maires se sentent davantage concernés par un rôle d'intermédiaire entre les habitants et la DRIRE que par une possible action directe sur la maîtrise des pollutions ; et pourtant par sa compétence sur l'urbanisme, le maire pourrait empêcher l'installation d'entreprises dans des zones d'activités qu'il attire pourtant de tous ses vœux. Dans le même ordre d'idée, les élus n'ont pas une conscience claire de leur appartenance à un réseau de surveillance puisque la grande majorité répondent non à la question posée (Figure 1) alors que l'ensemble de la région est couvert par un réseau de surveillance.

Cette tension entre la commune et l'État s'explique certes par les intercommunalités qui ont souvent dessaisi la commune de sa compétence

* Le Comité régional Nord-Pas-de-Calais a distribué ce questionnaire sous la signature du Président de l'Association des maires du Nord, à tous les maires du département du Nord, soit dans 669 communes. Les résultats complets de cette enquête sont présentés dans un article de la revue *Air Pur* disponible sur simple demande à l'APPA. (Roussel I, Scarwell H, Callens S. La perception du risque lié à la pollution atmosphérique par les élus locaux. *Air Pur* 1997 ; 53 : 21-9).

Faites-vous partie d'un réseau de surveillance de la qualité de l'air ?



« environnement » mais également par souci d'éviter, à travers la décentralisation, des transferts de charge importants. Les collectivités locales peuvent considérer que l'État doit assumer la surveillance de la qualité de l'air qui ne figure pas dans les lois de décentralisation et relève donc de sa compétence. Cette réticence peut, à terme, dans certaines agglomérations, remettre en cause la pérennisation du fonctionnement des réseaux de surveillance. Dans les communes de l'ex-bassin minier, cette tension entre les élus locaux et l'État est encore plus forte en raison des difficultés de sortie de concession minière.

• De la région à l'agglomération

La LAURE a identifié deux niveaux pertinents pour la gestion de la qualité de l'air : la région et l'agglomération devant servir de périmètre pour la mise en œuvre d'outils de planification. L'un étant le niveau stratégique du PRQA, l'autre le niveau local du PPA. C'est donc bien à ces deux niveaux qu'il convient de penser la déclinaison territoriale de la qualité de l'air en sachant que, si le territoire a longtemps été le creuset des particularismes, il doit devenir un microcosme universel relayé par un niveau régional pertinent.

Cette articulation entre le niveau régional et le niveau territorial de l'agglomération est un enjeu qui touche les associations de surveillance dans la région Nord-Pas-de-Calais puisque le niveau local sur lequel elles sont implantées n'est pas pertinent pour un certain nombre de sujets qui relèvent d'une stratégie régionale (articulation avec la recherche, grandes orientations sanitaires, diffusion de l'information...). Ces associations ont d'ailleurs elles-mêmes reconnu la nécessité d'un niveau régional pour mettre en œuvre un certain nombre d'actions. Cependant, leur regroupement au sein d'une charte plus régionale ne fait pas disparaître des actions de proximité mises en place depuis de nombreuses années à l'échelle locale. En effet, au sein des quatre associations locales, la surveillance est administrée par tout un réseau d'acteurs dont l'implication territoriale est tout à fait intéressante pour assurer le relais entre la surveillance et d'autres modes de prévention locaux. Les industriels et les associations peuvent jouer un rôle de premier plan dans ce sens et représenter, au sein de la gouvernance locale, la préoccupation de la qualité de l'air.

La gestion de la qualité de l'air n'est pas fractale. En raison du principe de subsidiarité, le dispositif régional de prévention de la pollution atmosphérique ne peut pas être transposé à l'échelle locale.

L'importance, les difficultés et les enjeux de la proximité territoriale de la gestion de la qualité de l'air

Cette articulation des échelles relève de l'application du principe de subsidiarité qui consiste à trouver le

niveau pertinent de l'action tout en intégrant les préoccupations traitées à un autre niveau. C'est ainsi que la lutte, très locale, contre le tabagisme doit également intégrer des préoccupations globales sur l'effet de serre. La densification des villes améliore la qualité de vie des citoyens en limitant les nuisances liées aux transports, ce qui réduit également les émissions de gaz à effet de serre.

L'impossible définition du territoire. Il ne convient pas de reprendre l'ensemble de l'épistémologie du mot territoire. Il est clair que le territoire est bien différent de la notion de périmètre. On ne parle plus de territoires physiques mais de territoires d'engagement. Le territoire est l'objet d'une production politique et non un morceau de terre donné par l'histoire. Sa géométrie peut être tout à fait variable. Pourtant, pour un certain nombre de décideurs, la territorialisation procède d'un mouvement vers le local. C'est ainsi que la territorialisation des actions de santé au sein de la région Nord-Pas-de-Calais se traduit par la déclinaison locale des actions régionales. Il est rare que la qualité de l'air soit suffisamment prégnante pour qu'elle puisse, à elle seule, définir un territoire. En revanche, la plupart du temps, la qualité de l'air est un élément incontournable et fortement déterminant de l'environnement rural ou urbain qui définit le territoire. Des études sur le bruit aux alentours des aéroports ont pu montrer combien cette nuisance peut servir d'identification territoriale en développant chez les riverains un sentiment d'appartenance autour d'un « combat commun ». Dans la région Nord-Pas-de-Calais, la pollution de l'air s'impose souvent comme un élément constitutif du territoire industriel. À l'inverse, dans d'autres territoires plus touristiques, la qualité de l'air rejoint les nombreuses ressources naturelles qu'il convient de protéger pour conserver au territoire l'aménité qu'il propose. La qualité de l'air est un élément indissociable de la qualité de vie.

Paradoxalement, alors que quatre réseaux de surveillance existent dans la région, l'inscription de la qualité de l'air dans les politiques locales est encore balbutiante. Ce déficit actuel se retrouve dans les Plans de protection de l'atmosphère (les PPA). L'élaboration de ces documents a, la plupart du temps, mis en lumière l'absence de données pertinentes à l'échelle locale.

Les plans de la qualité de l'air ont montré leurs limites dans la déclinaison locale de leurs objectifs. D'après la loi, « le PRQA fixe des objectifs de qualité de l'air spécifiques à certaines zones lorsque les nécessités de leur protection le justifient » « Afin de satisfaire des objectifs particuliers de santé publique, de préservation du patrimoine, de protection des milieux naturels et agricoles et de développement du tourisme, le plan régional pour la qualité de l'air fixe, le cas échéant, des objectifs de qualité de l'air spécifiques à certaines zones (...) »

« le PRQA peut déterminer des zones particulières et fixer pour celles-ci des objectifs de qualité de l'air

spécifiques. La détermination de ces zones de protection peut répondre à des nécessités diverses : (...) préservation de site naturel, développement du tourisme (par exemple : zone à forte fréquentation touristique), etc. ». Les réponses locales sont absentes des documents produits. Dans une certaine mesure, les documents de planification imposés par la loi sont en décalage par rapport aux outils d'investigation dont on dispose pour définir des orientations stratégiques aux échelles infrarégionales.

Les outils de mesure de la pollution atmosphérique aux échelles fines sont très insuffisants

- **La faible disponibilité d'un cadastre des émissions.** La maîtrise de la qualité de l'air passe nécessairement par la réduction des émissions. Or, celles-ci sont très mal connues, dans le détail, à l'échelle d'un territoire. Certes, les émissions industrielles annuelles sont évaluées parce qu'elles servent de base à l'élaboration de la taxe parafiscale mais elles ne concernent que les polluants les plus courants, et les variations des émissions dans le temps sont méconnues. Les petites entreprises ne font pas l'objet d'un inventaire systématique. Or, localement, de petites entreprises peuvent incommoder les riverains.

Les émissions des sources mobiles, très fluctuantes et très diffuses, sont encore moins bien connues même si certaines évaluations commencent à pouvoir être tentées pour les principaux polluants.

- **Les mesures effectuées par les réseaux de surveillance ne couvrent pas l'ensemble d'un territoire** et les tentatives de modélisation de la pollution atmosphérique dans l'espace sont encore au stade de la recherche. Comme le souligne le PRQA alsacien : « *le lien entre les émissions et la qualité de l'air est encore difficile à modéliser. En particulier les techniques actuelles ne permettent pas de quantifier de façon satisfaisante l'incidence de l'évolution des émissions d'une substance sur sa concentration dans l'atmosphère en moyenne annuelle* ». Sans ces données, il sera toujours difficile de simuler l'évolution de la qualité de l'air et donc les stratégies à privilégier.

- **Les outils cartographiques, nécessaires pour permettre une vision plus régionalisée des situations locales, sont encore insuffisants.** La cartographie de la pollution atmosphérique pose un certain nombre de questions méthodologiques qui appartiennent encore, pour partie, au domaine de la recherche. En effet, l'interpolation statistique des données entre deux points de mesure est tout à fait insuffisante puisqu'elle n'intègre pas la présence des sources et les conditions du milieu local. L'incertitude est plus faible lorsqu'on dispose de nombreux points de mesures comme pour les campagnes menées avec des tubes passifs.

Seul un système d'information géographique permet d'aboutir à une cartographie plus précise prenant en

compte, au moment de l'interpolation, des sources d'émission et des données topoclimatologiques. Encore faut-il que le cadastre des émissions soit disponible avec une maille suffisamment fine.

- **La santé publique locale représente encore un grand débat.** Pourtant, le développement du territoire s'appuie nécessairement sur le développement des personnes dont il est à la fois le point de départ et l'ambition. Ce développement personnel peut être assimilé à la « bonne santé » qu'il convient de rechercher en offrant un cadre de vie porteur, et ramène à l'individu. Le cadre de vie ne doit pas seulement être pensé en termes d'images mais également en terme de vécu. Nos concitoyens regardent plus le milieu urbain du point de vue de l'individu plongé au sein du milieu – santé et confort – dans la ville que du point de vue de l'évolution globale – santé et durabilité – de la ville. Cette individualisation des problèmes et des solutions conduit à une segmentation très poussée et rend difficile la réalisation d'un projet global de santé publique locale.

Pour définir une politique territoriale centrée sur les individus, les données de santé publique locale concernant la qualité de l'air sont très fragmentaires.

Les données d'expologie sont encore peu répandues : des études sur les risques individuels doivent être développées en fonction du budget espace-temps des individus et des vulnérabilités individuelles. En effet, selon le mode de vie des individus, l'exposition totale quotidienne aux pollutions peut être très variable. Une personne qui passe trois heures par jour dans les embouteillages de la région parisienne, est plus exposée qu'un bébé qui reste 23 heures sur 24 dans son logement. Or, pour l'instant, les grandes études épidémiologiques concernant la relation entre santé et pollution atmosphérique portent sur des échantillons statistiques très vastes pour pouvoir identifier un risque faible. Le risque ainsi quantifié est exprimé en probabilités d'occurrence et il ne concerne, pour l'instant que les effets à court terme. Le lien entre la pollution de l'air et le risque sanitaire à long terme (comme l'apparition de cancers) est encore mal connu. Devant ces données très générales, par exemple l'occurrence de 30 morts prématurées par an, dans l'agglomération lilloise, attribuables à la pollution atmosphérique, le citoyen se sent peu concerné et pas suffisamment interpellé individuellement pour remettre en cause son mode de vie.

Cette préoccupation sanitaire reflète bien les difficultés de langage auxquelles se heurtent les responsables territoriaux quand il s'agit de qualité de l'air.

- **Pour mettre en place une véritable gouvernance regroupant tous les acteurs concernés par la qualité environnementale et donc par la qualité de l'air, il faut dépasser un langage trop technique.** Que ce soit pour la qualité de l'air ou les déplacements, les techniciens, entre eux ne parlent pas toujours le même langage qui, a fortiori est encore peu accessible aux citoyens.

En effet, à l'échelle locale, la pollution de l'air doit être intégrée dans des préoccupations plus globales puisque l'air que l'on respire ne peut pas être évité ou filtré, le respect de sa qualité est donc incontournable. Quelles que soient les difficultés signalées, la qualité de l'air ne peut être absente d'une gestion intégrée des territoires que ce soit sur le plan environnemental ou sur le plan sanitaire. Cette gestion s'articule autour des notions globales de développement et de qualité de vie, notions qui supposent non seulement une maîtrise de l'environnement au sens physique du terme mais une contribution à la construction d'une nouvelle forme de société capable de surmonter les crises sociales et écologiques nées de la révolution industrielle.

L'environnement décliné à l'échelle locale, loin d'être une contrainte, est un facteur de développement, de développement durable. La plupart des tentatives effectuées à l'échelle mondiale pour harmoniser le développement se retournent vers les initiatives locales pour adopter un Agenda 21 local permettant de fixer des orientations pour un développement durable pour le XXI^e siècle. Le CPER de la région Nord-Pas-de-Calais précise : « *Les politiques d'environnement se doivent d'être intégrées le plus en amont possible de l'élaboration des projets de territoire. C'est l'application des principes de développement durable, par des outils de type Agenda 21, qui constitue le gage de l'efficacité de l'action publique en la matière* ». Les objectifs de ces actions locales « Agenda 21 » s'apparentent à ceux d'un diagnostic de territoire cherchant à identifier quels sont les points d'appui sur lesquels les initiatives locales peuvent se greffer avec pertinence. Pour être soutenables, les projets ainsi élaborés devront prendre en compte la qualité de l'air sous toutes ses formes industrielles, automobiles ou domestiques conformément aux désirs des habitants. Le baromètre récent du 3 octobre 2000 publié par le Comité français d'éducation pour la santé montre que parmi les risques qui font peur au français, la pollution de l'air vient en tête pour 63,5 % des personnes interrogées ; 60,2 % ont peur des aliments, 58,5 % du chômage, 57,3 % de l'insécurité, 56 % de la pollution de l'eau et 54,8 % du risque nucléaire.

Cette nécessaire insertion des préoccupations liées à la qualité de l'air dans les contrats territoriaux se heurte à des difficultés qu'il conviendra de surmonter au cours du XXI^e siècle. Les difficultés rencontrées pour intégrer la pollution atmosphérique dans des projets locaux sont d'ordre technique, sanitaire et institutionnel.

Des difficultés institutionnelles

En effet, les différents secteurs qui, à l'échelle locale, sont responsables de la préservation de la qualité de l'air n'appartiennent pas toujours aux mêmes cultures puisque l'environnement, la santé, les transports, le logement... sont concernés. Pour l'instant, la gestion de la prévention de la pollution atmosphé-

rique est très éclatée. À l'échelle locale, la prévention de la pollution atmosphérique sort du monde de la mesure et de la surveillance pour rejoindre des secteurs plus éclatés comme celui de la santé, des transports ou du logement.

• **La vision institutionnelle de l'environnement est encore très sectorielle** contrairement au souhait de transversalité exprimé dans le Contrat de Plan État-Région : « *Il apparaît aujourd'hui nécessaire d'établir de nouvelles formes de contractualisation, qui soient encore plus transversales et susceptibles de concerner toutes les formes d'intervention publique et d'en accroître ainsi la cohérence... C'est dans ce contexte que les dispositifs d'ingénierie territoriale, essentiels pour l'émergence et l'articulation des projets, seront aidés* ». Or, par exemple, les Plans de déplacements urbains, issus de la Loi sur l'air, s'appuient très peu sur des aspects environnementaux et sanitaires en dépit des craintes exprimées par les habitants sur la qualité de l'air et des objectifs assignés aux PDU par la loi : le PDU doit « *assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès d'une part et la protection de l'environnement et de la santé d'autre part* ».

• **Pourtant, à l'échelle du territoire, les approches sectorielles sont condamnées.** Séparer le développement sanitaire d'une politique énergétique économe ou d'une stratégie de gestion des déplacements moins polluants, est voué à l'échec. Le Contrat de Plan État-Région présente le chantier de l'écologie urbaine de cette manière : « *L'écologie urbaine (...) concernera l'intégration des logiques de l'énergie, de l'eau, de l'usage économe de l'espace, des matériaux et des ressources dans les décisions d'urbanisme et d'architecture.* »

Développer le territoire selon ces principes sectorisés ne tient pas compte de l'avis des habitants puisque la qualité est une notion subjective et globale.

La notion de territoire renvoie aujourd'hui à cette mise en mouvement collective des acteurs : habitants, salariés, entreprises, collectivités territoriales, institutions.... Ce processus d'hybridation provient de la concertation qui se traduit par un partage des pouvoirs, c'est la gouvernance. Le terme de gouvernance désigne le territoire comme l'objet d'une production politique et non comme un morceau de terre donné par l'histoire. « *Le caractère gestionnaire de l'élu tourné vers l'efficacité est loin d'être le garant d'une démarche démocratique. Les nouveaux médiateurs (associations gestionnaires dans les politiques sanitaires et sociales, groupements divers ou travailleurs sociaux dans les banlieues) sont confrontés à des dispositifs multiples et à l'inadéquation fréquente entre des demandes sociales et les logiques émanant de diverses sources de financement. En dépit du grignotage évident de l'état jacobin, la décentralisation reste aux prises avec un passé de représentation autoritaire et un espace public réduit. Si elle a modifié les règles du jeu entre l'État et les collectivités locales par plus d'autonomie et de diver-*

sité, elle n'a pas été un acteur d'accroissement démocratique* ».

La prise en compte de l'environnement s'intègre dans un processus de qualification ou de requalification des territoires. En termes d'image et de qualité de vie, la maîtrise des pollutions atmosphériques est tout à fait essentielle mais elle dépend de plusieurs secteurs :

- de l'**aménagement du territoire**. Le schéma de développement industriel de Dunkerque essaie précisément d'harmoniser les enjeux d'un développement industriel avec une gestion des espaces qui permette de réduire au maximum les nuisances causées par les pollutions industrielles aux habitants. C'est ainsi que la localisation des industries, à travers les études d'impact lorsqu'elles sont correctement menées, doit minimiser les impacts négatifs liés au développement industriel. D'ailleurs une déqualification territoriale serait largement pénalisée dans le cadre du marketing territorial auquel se livrent actuellement les collectivités locales pour attirer les investissements.

La maîtrise de l'étalement urbain est également une politique d'aménagement du territoire qui représente un enjeu pour la limitation des déplacements motorisés puisque c'est dans le domaine urbain et périurbain que la population est la plus dépendante de la voiture ;

- de la **politique des transports**. L'augmentation de la pollution atmosphérique urbaine dépend de la progression de l'utilisation de l'automobile pour des trajets courts qui, autrefois, étaient parcourus à pied ou en vélo. Les grandes coupures urbaines liées aux infrastructures sont en partie responsables de cette désaffection pour la marche à pied. C'est de cette perte d'urbanité que se plaignent les citoyens lorsqu'ils sont interrogés au cours de la journée « en ville sans ma voiture ». Les transports en commun, coûteux pour la collectivité, intéressent surtout une population captive constituée par des scolaires ou des personnes plus démunies ;

- de la **politique du logement**. Le développement de la haute qualité environnementale devient un outil local de prévention atmosphérique. Au cours de l'histoire, la lutte contre l'insalubrité du logement a été un atout majeur pour maîtriser les grandes épidémies et améliorer la santé des habitants. En contrepartie, la politique d'aide à l'accession à la propriété est très largement responsable de la périurbanisation puisque les habitants compensaient les économies faites sur le foncier par des dépenses de transport plus élevées ;

- de la **politique sanitaire**. Les services sanitaires ont beaucoup fait pour résoudre les questions de pollution de proximité. Ce sont encore eux qui sont mobilisés pour évaluer les risques environnementaux existants.

L'échelle de l'agglomération doit correspondre à une politique plus opérationnelle, plus qualitative et plus intégrée. Cependant la réussite des projets locaux dépend beaucoup de la validité des concepts mis en œuvre et des outils dont les acteurs locaux peuvent disposer.

La déclinaison de la qualité de l'air au niveau régional

La mise en œuvre du PRQA a montré combien la mise en place d'une gouvernance régionale de la qualité de l'air s'imposait. Les différents acteurs ont besoin de se rencontrer, de trouver des synergies, des fertilisations croisées, permettant de démultiplier leurs actions. La surveillance de la qualité de l'air doit participer à l'animation de ce forum régional d'échanges, de cette gouvernance en partenariat avec de nombreux autres acteurs institutionnels ou plus associatifs. Autant au niveau local, la qualité de l'air doit être intégrée dans la mise en œuvre d'une politique environnementale plus globale, autant, au niveau régional, se sont les différentes facettes de ce champ d'investigation qui doivent s'articuler, s'enrichir mutuellement et définir des partenariats. **L'échelle régionale est tout à fait pertinente pour servir de centre de ressource méthodologique et scientifique.** En revanche, au niveau local, les acteurs de la qualité de l'air doivent accepter de se transformer en personnes ressources, voire en prestataires de services, pour que la pollution de l'air soit véritablement intégrée dans les projets territoriaux.

Quelques pistes d'actions régionales peuvent être dégagées en sachant que les réseaux de surveillance auront à définir précisément comment se situent leurs actions au sein de ce contexte.

La gouvernance régionale de la qualité de l'air doit établir une stratégie de gestion plurielle et partenariale de la qualité de l'air.

Le niveau régional doit être celui d'un forum d'échanges et d'enrichissement entre tous les acteurs de la qualité de l'air.

Compte tenu du caractère pluriel du système de la qualité de l'air, l'existence d'un lieu d'échanges et de débats s'impose. Les journées de formation, menées dans le cadre des différents PRQA, avaient montré le caractère indispensable de ces « forums » au cours desquels les cultures se croisent et se fertilisent mutuellement. Cette action se situe dans le cadre de la démocratie délibérative** sur laquelle prend largement appui la démocratie représentative. Il s'agit d'inventer des lieux de débats dans des espaces de liberté au sein desquels peuvent s'échanger librement des propos et expertises

* Biarez S. *Territoires et espaces politiques*. Presses Universitaires de Grenoble 2000 : 126 p.

** Ou plutôt, selon P. Roqueplo, une démologie puisque le suffixe « cratie » évoquant le pouvoir n'est pas de mise dans ce type d'action qui n'a d'autre but que d'enrichir la réflexion des uns et des autres.

contradictoires. Ces débats, selon P. Roqueplo (1999) doivent être accompagnés par des élus de manière à enrichir la démocratie et à ne pas forger une démocratie directe ne respectant plus les organes de décision élus. « *Cette démologie (...) devra briser la collusion entre le système médiatique et le système technique, remplacer l'information par la prise de parole, restituer – y compris dans le domaine des sciences et des techniques – la dignité du projet politique et instaurer dans les sociétés technologiquement avancées un nouveau style démocratique adapté aux défis auxquels elles sont aujourd'hui confrontées** ».

Le niveau régional représente l'échelon privilégié du partenariat avec les organismes de recherche travaillant dans le domaine de la qualité de l'air.

Or, dans ce domaine, les recherches fondamentales, structurées en France au sein du programme Primequal, avancent très vite. Il convient donc de transférer régulièrement les principaux résultats des recherches effectuées vers des applications plus opérationnelles permettant d'améliorer le dispositif de surveillance. Le nouveau Contrat de Plan État-Région, à l'intérieur de l'enveloppe « recherche », a initié une dynamique de regroupement des laboratoires régionaux sur le thème de la qualité de l'air et plus spécialement des COV. C'est ainsi que des progrès pourront être réalisés, grâce à une collaboration étroite entre les laboratoires et les réseaux de surveillance, dans les différents domaines sur lesquels les équipes de recherche sont mobilisées dans la région Nord-Pas-de-Calais : métrologie, physico-chimie de l'atmosphère, santé, bio-indication, aspects socio-économiques, etc. En particulier, la région Nord-Pas-de-Calais doit s'appuyer sur un potentiel de recherche médicale ancré depuis longtemps sur les questions air-santé. Peu de régions comptabilisent, depuis 50 ans, autant d'études épidémiologiques ou toxicologiques.

En partenariat avec les organismes de recherche travaillant dans le domaine de la qualité de l'air, **il convient de développer la veille scientifique et la fonction de transfert.** Cette fonction consiste à participer à l'augmentation de la connaissance tout en faisant connaître les résultats principaux des études et les idées qui pourraient être opérationnelles et transférables dans la région. « *Le rapport des gens aux sciences et aux techniques devient progressivement un rapport de citoyens exigeant de plus en plus d'avoir voix au chapitre*** ».

Le niveau régional doit donc se constituer en centre de ressources pour alimenter l'ingénierie territoriale.

Cette démarche signifie que dans différents

domaines (expologie, bio-indication, information, etc.), les aspects méthodologiques développés au niveau régional ne doivent pas rester au stade théorique et souvent inutilisés, mais ils doivent être appliqués et applicables à un échelon plus opérationnel et transférables à l'ensemble du territoire régional.

Dans le domaine de l'information : l'élaboration d'outils pédagogiques appropriés devraient permettre de promouvoir une culture « populaire » de la qualité de l'air qui s'impose pour les jeunes, en partenariat avec l'éducation nationale, mais aussi pour les adultes. Il ne s'agit pas de faire l'économie des molécules ou des $\mu\text{g}/\text{m}^3$ puisque le niveau scolaire des Français s'élève, ce n'est pas le moment d'utiliser un langage simpliste pour être simple. Une information éclairée et la plus complète possible est nécessaire pour prévenir les risques puisque, comme l'ont montré les affaires récentes, la seule expertise reconnue par les décideurs est celle de l'opinion publique. **Il faut dépasser un langage trop technique.** Il ne s'agit pas uniquement de diffuser un langage technique mais de répondre aux interrogations des habitants telles qu'elles se posent et telles qu'elles sont formulées à travers un savoir profane. La pratique de la gouvernance conduit les techniciens à quitter le domaine de l'instruction pour évoluer vers l'accompagnement et l'intermédiation*. « *C'est bien une nouvelle rationalité décisionnelle qui se joue derrière une telle démarche : les décisions ne sont plus prises par rationalité d'experts mais par un processus délibératif (...) Cette nouvelle donne fondamentale du management public est déstabilisatrice de l'organisation et du fonctionnement traditionnel de l'administration. Ce type de démarche bouscule les habitudes du pouvoir et les logiques techniciennes et bureaucratiques*** ». Pour constituer, au niveau régional, un centre de ressources sur la qualité de l'air, il faut nécessairement envisager des collaborations très étroites avec les instances qui se trouvent au plus près des populations.

C'est dans ce contexte là, que les actions précises comme celles de la surveillance ou du monde associatif doivent être définies

Comment se situe le champ d'actions du niveau régional ? Pour les réseaux de surveillance, une étude doit définir plus précisément les types d'actions qui seraient menées au niveau régional. Quelques pistes de réflexion peuvent être esquissées concernant le rôle du Comité régional Nord-Pas-de-Calais de l'APPA.

Le Comité régional Nord-Pas-de-Calais de l'APPA se situe résolument, comme son nom l'indique, au niveau régional et sur le champ de la

* Roqueplo P. Une réflexion critique et prospective. In : Ruptures créatrices, Coll. Tendances, Les Echos 1999 : 567-97.

* Contrat de Plan État-Région Nord-Pas-de-Calais.

** Laetitia Van Eeckhout. Regards croisés sur la ville. Éditions de l'Aube 1999 : 99 p.

prévention. Il participe à l'animation de ce forum régional d'échanges, de journées scientifiques, en partenariat avec de nombreux autres acteurs institutionnels ou associatifs.

Ce Comité peut également diffuser des connaissances à travers les publications qui sont élaborées au niveau national (la revue *Pollution Atmosphérique*, des outils pédagogiques...) ou au niveau régional (plaquettes locales, revue *Air Pur...*).

Le Comité régional doit mettre toutes ses forces au service du développement de l'ingénierie qui est nécessaire à la déclinaison locale de la prévention de la pollution de l'air.

En revanche, au niveau local, la défense de la qualité de l'air, pour être intégrée de manière opérationnelle dans les différents secteurs de la prévention, doit plutôt être portée par des associations de défense de l'environnement. Le jeu des acteurs locaux doit dépasser largement l'approche sectorielle que représente l'APPA qui, pourtant, a pour objectif de fournir un appui technique ou méthodologique sur les questions concernant la qualité de l'air. Ce mouvement de diffusion de l'information passe par la réalisation de relais associatifs au sein de l'espace régional. À l'image de ce qui est entrepris pour la bio-indication où, progressivement, l'APPA forme des acteurs de terrain dans différents territoires, une même animation des associations participant aux conseils d'administration des associations de gestion des réseaux de mesures pourrait être envisagée. Pour promouvoir une meilleure déclinaison de la qualité de l'air à l'échelle territoriale, l'APPA doit tisser des liens étroits avec les différentes associations de défense de l'environnement ou des consommateurs qui sont bien implantées localement. À l'inverse, le centre de ressources que représente le Comité régional Nord-Pas-de-Calais de l'APPA doit être à la disposition des différentes associations pour participer à des tables rondes, des journées de formation, etc. Ainsi la préoccupation sur la qualité de l'air sera mieux intégrée localement à travers ces associations qui seules ont la créativité nécessaire pour participer à des projets globaux de développement local.

La formation de « relais locaux » compétents dans le domaine de la pollution atmosphérique est un objectif que l'APPA poursuit depuis de nombreuses années. Si on veut voir émerger des projets locaux qui prennent en compte, de manière pertinente et scientifiquement exacte la qualité de l'air, il faut que les élus, les médecins, les associatifs,

les habitants aient une formation ou une information sur cette question.

Conclusion

Dans la région, les réflexions sur la régionalisation des réseaux de surveillance ne doivent pas masquer les difficultés de la territorialisation locale. En effet, les obstacles pour intégrer la qualité de l'air dans les politiques territoriales sont nombreux. La nécessité d'intégrer une dimension politique et sociale et pas seulement technique ou économique aux problèmes de développement durable est particulièrement évidente et suppose de surmonter un certain nombre de difficultés. Il s'agit, en particulier, de remplacer la sectorialité par la transversalité et le langage technique par un langage adapté à tous. Ce sont donc tous les acteurs de la qualité de l'air qui doivent être intégrés au sein d'une gouvernance territoriale locale. Les membres du conseil d'administration des réseaux, par la diversité de leurs champs d'intervention, représentent des acteurs privilégiés de cet objectif. L'enjeu réside donc plus dans une dynamisation des actions locales que par leur dissolution ou édulcoration dans une intervention à un échelon qui démobiliserait ces acteurs locaux. Cependant, l'action collective suppose de respecter les dynamiques locales et d'ouvrir le territoire à leur environnement et à une dynamique d'ensemble régionale. Cette territorialité, forte de la subsidiarité, se joue à toutes les échelles qui, du local au global, doivent intégrer différentes contraintes et différentes ressources. Il s'agit donc, pour les associations régionales, de développer les actions qui sont pertinentes à l'échelle de la région tout en tenant compte des contraintes nationales, européennes ou planétaires. Ces actions doivent servir de ressource, de référent scientifique pour accroître, au sein des territoires, la préservation de la qualité de l'air, au prix d'une meilleure prise de conscience par l'ensemble des citoyens, élus habitants, médecins, de l'enjeu qui consiste à transmettre à nos enfants un air de qualité et une planète vivable. C'est à l'intérieur de cette tension entre le local et la région que doit s'inscrire la réflexion sur la place des réseaux de surveillance. La régionalisation ne doit pas être une fuite vers une plus grande technicité qui serait déconnectée de toute substance enracinée. À l'inverse, la surveillance au niveau local ne doit pas être ballottée au gré des soucis des décideurs locaux sans références techniques fortes.

Références

- Bartaire J.-G. La politique de la Commission des Communautés européennes en matière de pollution atmosphérique. CITEPA 1990 ; 97 (II).
- Bertolotto F. Santé et collectivités locales. Le cas des villes de plus de 30 000 habitants. RESSCOM 1995.
- Boutaric F. Émergence d'un enjeu politique à Paris : la pollution atmosphérique due à la circulation automobile. Pollution atmosphérique 1997 ; 155 : 41-54.
- Corajoud G. Pouvoirs, ville et santé, prévention de la santé et mouvements sociaux urbains. Presses polytechniques romandes 1989.
- Druhle M. Santé et société, le façonnement sociétal de la santé. PUF 1996 : 359 p.
- Gonzalez C, Lameloise P. Actions des grandes métropoles contre la pollution atmosphérique d'origine automobile. Actes du congrès de l'IUAPPA, Helsinki 1994 ; 548.
- Guermont Y, Demczuk A. La pollution atmosphérique d'origine industrielle. Les Annales de la Recherche Urbaine 1996 ; 73 : 84-90.
- Hermitte MA. Santé environnement, pour une deuxième révolution hygiéniste : Les hommes et l'environnement quels droits pour le XXI^e siècle ? Mélanges dédiés à André Kiss, Éditions Frison Roche 1997 : 23-44.
- Kiss A. La pollution de l'atmosphère : un exemple de mondialisation des problèmes. AFDI 1988.
- Lascombes P. Prévention et contrôle social. Med Hyg 1977.
- Lascombes P. L'éco-pouvoir : environnement et politiques. Éditions La Découverte 1994.
- Medina S, Le Tertre A, Quénel P. Impact de la pollution atmosphérique urbaine sur la santé en Ile-de-France 1987-1992. Rapport ORSIF 1995 : 104 p.
- Roqueplo P. L'expertise scientifique, consensus ou conflit ? La terre outragée, les experts sont formels ! Autrement, Sciences en société janvier 1992 ; 1.
- Roqueplo P. Entre savoir et décisions - l'expertise scientifique. INRA 1997.
- Roqueplo P. Pluies acides, menace sur l'Europe. Economica, Paris 1988.
- Roussel I, Scarwell H, Callens S. La perception du risque lié à la pollution atmosphérique par les élus locaux. Air Pur 1997 ; 53 : 21-9.
- Roussel I, Scarwell H, Callens S. Le principe de précaution : une autre pratique de la gestion des risques. Pollution Atmosphérique 1998 ; 159 : 30-40.

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...