DOCUMENTS

Retour d'expérience sur les PRQA*

Isabelle ROUSSEL**, Séverine FRÈRE***

C'est dans un contexte de lutte contre une pollution renouvelée, urbaine, diffuse que s'inscrit la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de décembre 1996 (LAURE). Son objectif consiste à mobiliser tous les acteurs pour essayer de maîtriser une pollution qui a complètement changé de nature, qui d'industrielle est devenue urbaine et qui, par là même, rend obsolète la précédente loi sur l'air de 1961 promulguée au cours d'une période de croissance industrielle durant les « Trente Glorieuses ». Actuellement, on assiste à l'émergence d'une réelle préoccupation par rapport à la pollution atmosphérique par les citadins, comme le prouvent les résultats des enquêtes de l'IFEN.

L'Association pour la prévention de la pollution atmosphérique (APPA), créée en 1958, est issue de l'absence de considérations sanitaires dans la préparation du texte législatif de 1961. L'association a donc été créée, en collaboration avec des industriels et des médecins, pour resituer les investigations effectuées sur la pollution atmosphérique dans une perspective de prévention de la santé des populations. Quarante ans plus tard, la LAURE a pu être qualifiée de loi de santé publique. N'est-ce pas l'occasion pour l'APPA de faire un bilan de son action ? Une des premières intuitions de l'APPA, dès sa création, a consisté à mettre en place des Comités régionaux en partant du principe que la prévention de la pollution ne peut pas se décider par décret depuis Paris. Les différents Comités régionaux de l'APPA ont donc vu dans la mise en œuvre des PRQA une occasion de mettre au service de cette démarche de planification leur acquis accumulé au fil des ans à travers une connaissance fine des problèmes sanitaires « de terrain ». Le retour d'expérience proposé s'appuie très largement sur les réflexions de ces Comités régionaux qui, dans l'ensemble, se sont beaucoup investis dans l'élaboration de ces plans qui représentent une démarche de prévention dans laquelle s'inscrivent les missions « reconnues d'utilité publique » de l'Association.

Alors que, dans la plupart des régions, le PRQA a été promulgué officiellement par le préfet, il est intéressant d'établir un bilan des plans élaborés. Ce « retour d'expérience » porte autant sur leur processus d'élaboration que sur leur contenu. Il s'appuie sur l'examen de la déclinaison locale de cette procédure dans sept régions : Alsace, Auvergne, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Provence-Alpes-Côte d'Azur. Toutefois, la véritable évaluation de ces documents de planification ne pourra être établie qu'au vu des résultats obtenus sur le plan de l'amélioration de la qualité de l'air et de la santé des citoyens.

Les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA)

- Le PRQA de PACA (version janvier 1999).
- Le PRQA de Midi-Pyrénées (version définitive du 30 juin 2000).
- Le PRQA d'Auvergne (version juillet 1999).
- Le PRQA de Basse-Normandie (version mise à disposition du public, avril 2000).
- Le PRQA de Nord-Pas-de-Calais (version décembre 1999).
- Le PRQA d'Alsace (version mise à disposition du public, avril 2000).
- Le PRQA de Champagne-Ardenne (version état des lieux, mars 2000).
- Le Contrat de Plan État-Région de Midi-Pyrénées, 2000/2006.
- Le Contrat de Plan État-Région Alsace, 2000/2006.
- Le Contrat de Plan État-Région de Basse-Normandie, 2000/2006.

Ces outils de planification sont révélateurs du contexte « élargi » de la qualité de l'air. Ils s'intègrent également dans une démarche de politique publique novatrice s'appuyant sur la décentralisation et la

** Cet article est la synthèse d'une étude réalisée par l'APPA pour le compte du MATE et d'interventions effectuées dans le cadre de la Journée des réseaux de Bordeaux, en novembre 2000, et dans le cadre d'une session sur la qualité de l'air au sein du colloque de l'AGHTM à Vannes, en mai 2001.*

*** Professeur émérite à l'Université de Lille I, Présidente du Comité régional Nord-Pas-de-Calais de l'APPA.*

**** Chargée d'études à l'APPA, Doctorante en sciences politiques à l'Institut de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), Centre de recherche en socio-économie des transports et de l'aménagement (TRACES) – Thèse inscrite à l'Université de Lille II.*

concertation. Un des acquis les plus solides de la démarche entreprise consiste à avoir mis autour d'une table les différents acteurs de la pollution atmosphérique, en instaurant ainsi les prémices d'une *gouvernance* régionale de la qualité de l'air.

Les PRQA s'inscrivent dans une vision renouvelée des politiques publiques

Ce renouvellement correspond à l'élargissement thématique du champ de la qualité de l'air mais également à une vision plus territorialisée des politiques publiques, intégrant les réalités locales. En outre, ce processus de décentralisation est étayé par une plus forte participation des citoyens à l'élaboration du dispositif politique local. En effet, l'appropriation par les citoyens des mesures préconisées par les lois environnementales tend à constituer une meilleure garantie de leur « efficacité ». Ainsi, la maîtrise des déchets ne peut se faire sans une limitation des détritus jetés et un tri sélectif à la source, la maîtrise de l'eau suppose une économie de la ressource, et la préservation de la qualité de l'air suppose, parmi d'autres dispositifs, une maîtrise de la mobilité motorisée. La politique de prévention dans ce domaine, repose sur des changements profonds de comportements des individus. La participation de la « société civile » à l'élaboration des plans est donc une condition indispensable pour l'appropriation des mesures préconisées par ceux-ci, de telle sorte que les processus d'élaboration de la mise en œuvre de cette loi sont tout aussi importants que le contenu lui-même. En effet, selon l'analyse d'Habermas (1986), au sein de l'espace public moderne la procédure serait elle-même porteuse de légitimité. Les procédures et les présupposés de l'accord rationnel sont érigés en principe.

Quelques rappels réglementaires

La cohérence entre les différents plans

Le PRQA s'inscrit dans une période pendant laquelle la multiplicité des plans et schémas actuellement en cours d'élaboration rend plus complexe leur cohérence. D'ailleurs le terme de cohérence est un des enjeux de la loi sur « les solidarités et le renouvellement urbain ». Au sein même de la LAURE, l'articulation entre les trois plans est difficile à mettre en œuvre. La LAURE préconise une démarche de planification locale et régionale à travers trois plans qui doivent s'articuler. Les processus d'élaboration de ces plans s'inscrivent dans une nouvelle démarche de politique publique rendue indispensable dans une perspective environnementale sous-tendue par le concept de développement durable.

Les plans issus de la LAURE s'inscrivent dans une stratégie globale de réduction des émissions de polluants. Le texte législatif a assigné à chacune des procédures de planification un objectif. Il précise également les autorités compétentes et les territoires sur lesquels elles doivent être élaborées.

Le Plan régional de la qualité de l'air est élaboré sous la responsabilité du préfet de région. D'après le décret de mai 1998, l'élaboration du PRQA doit suivre différentes phases avant adoption définitive et de faire l'objet d'une réévaluation cinq ans plus tard :

- après la mise en place par le préfet d'une commission de travail dont la composition est précisée dans un arrêté préfectoral, des groupes de travail se constituent et doivent réaliser deux types d'investigations : un diagnostic, un état des lieux et ensuite proposer des préconisations. L'élaboration du PRQA a été confiée à différents groupes de travail issus de la commission plénière mise en place par le préfet, conformément à la loi. Dans la configuration minimale, le nombre de groupes était réduit à trois : sources fixes, sources mobiles et santé. Dans la configuration maximale, dans la région Nord-Pas-de-Calais, sept groupes ont été constitués : sources fixes, sources mobiles, information, impact sur le bâti et les espaces naturels, santé, habitat et énergie, et surveillance. Le contenu du PRQA doit fixer un état des lieux, définir des territoires sensibles et fixer des orientations pour prévenir et réduire la pollution atmosphérique et atténuer ses effets ;
- dans la plupart des régions, le plan, avec ses deux parties a été validé par la commission plénière avant d'être mis à disposition du public et soumis à l'avis d'un certain nombre d'institutions dont le Comité régional de l'environnement. Il doit être mis à la disposition du public dans les différentes sous-préfectures et doit recueillir l'avis des communes ayant mis en œuvre un Plan de déplacements urbains (PDU)*;
- après intégration éventuelle des différentes remarques, le Plan est alors promulgué par le préfet et réévalué cinq ans plus tard.

Le Plan de protection de l'atmosphère (PPA) est obligatoire pour toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants. Il est élaboré sous la responsabilité du préfet de département et a une valeur réglementaire. Il définit les modalités des procédures d'alerte mais prévoit aussi des objectifs et une stratégie de réduction des émissions liées aux sources fixes et mobiles à moyen et long terme. En particulier, le PPA doit fixer les nouvelles modalités de définition des zones de protection spéciales (ZPS). Le PPA a donc pour ambition de décliner localement, conformément aux prescriptions des PRQA, des modalités précises pour définir les stratégies de réduction des pollutions dans le temps (procédures d'alerte) et dans l'espace (ZPS). Le PPA doit faire l'objet d'une enquête d'utilité publique.

** Il doit également être soumis pour avis aux conseils départementaux d'hygiène, au Comité régional de l'environnement, aux conseils généraux et aux autorités organisatrices des transports urbains.*

Le Plan de déplacements urbains (PDU) reprend une procédure préexistante mais qui, jusqu'à maintenant, était facultative. La LAURE impose la réalisation d'un PDU dans toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Ce dispositif est élaboré par l'autorité organisatrice des transports. Il définit pour son périmètre de compétence, les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Son objectif est d'assurer un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment pour une affectation appropriée de la voirie et pour diminuer la mobilité motorisée. Les dispositifs de participation ne sont pas identiques dans les trois procédures. Si la consultation de la population est rendue obligatoire par la phase d'enquête publique, le degré d'ouverture dans la participation des acteurs à l'élaboration des documents, est laissée au libre choix des autorités qui en ont la charge. Celles-ci peuvent donc choisir des formes de participation très différentes selon la perméabilité des systèmes socio-techniques locaux.

Ces documents doivent être cohérents entre eux et être articulés avec d'autres outils de planification comme les schémas directeurs ou les schémas de service. Or, cette cohérence est difficile à respecter compte tenu des questions de calendriers, d'échelles et d'institutions.

Tout d'abord, l'échelle temporelle et la chronologie de ces différents plans ne s'enchaînent pas de manière très logique. La première difficulté calendaire provient de la LAURE elle-même. La loi impose un délai de 18 mois à compter de la mise en vigueur de la loi pour l'élaboration des PPA. Or, ceux-ci doivent être une déclinaison locale des prescriptions inscrites dans le PRQA. La région Nord-Pas-de-Calais a été la seule à vouloir satisfaire, avec retard, ces exigences de calendrier et à mettre en route les PPA, dès l'hiver 1997, avant la validation et même l'élaboration des PRQA. Dans les autres régions, les PPA représentent la suite logique des PRQA. Néanmoins le décret sur les PPA n'ayant été promulgué qu'en mai 2001, il est difficile de valider ces documents même dans les régions où ils sont prêts. D'après le texte législatif, les autorités organisatrices de transport devaient entamer l'élaboration du PDU dans un délai de deux ans après la publication de la loi. Le ministère de l'Environnement avait fixé la date de juin 2000 pour que les PDU soient terminés. Dans la plupart des cas, PDU et PRQA ont été élaborés de manière synchrone, la cohérence entre ces deux plans dépend donc des acteurs qui ont pu participer à l'ensemble des groupes de travail. Malheureusement les PDU se sont très peu appuyés sur la qualité de l'air même si la plupart des mesures préconisées vont dans le sens d'une réduction des pollutions. Cependant, d'après les premières investigations effectuées, il existe un décalage entre les préoccupations liées à la qualité de l'air qui apparaissent dans les PDU et les aspirations des citadins relevées à travers des sondages d'opinion qui soulignent tous l'importance accordée par les habitants à l'air qu'ils respirent*.

Les dispositions du PRQA, comme celles du PDU, s'inscrivent sur le long ou le moyen terme. C'est à cette échelle de temps que s'opère une stratégie de prévention. Cependant, ce pas de temps n'est pas très opératoire dans une société de l'urgence. En matière de prévention du risque lié à la pollution atmosphérique, il apparaît souvent plus facile de déclencher des alertes dont l'efficacité n'est pas validée, mais cela permet de construire le problème en phase avec les préoccupations de la société. Les dispositifs d'alerte font l'objet des PPA qui ont une valeur juridique contrairement aux autres plans qui fixent des grandes orientations.

L'échelle spatiale représente une interrogation fondamentale pour la gestion de la qualité de l'air. Contrairement à l'eau de surface qui s'inscrit dans des bassins versants emboîtés mais délimités, l'air ne respecte aucune frontière. Autant le SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux) et la CLE (Commission locale de l'eau) qui gère ce dernier coïncident avec un périmètre pertinent, autant la gestion de l'air doit intégrer les différentes échelles depuis les espaces clos jusqu'à la planète. Les PRQA ont eu à se définir, non sans ambiguïtés, par rapport aux différentes échelles. En outre, la variété des périmètres d'application des différents plans peut nuire à leur cohérence.

Si le périmètre du PRQA s'impose à l'échelle régionale, la cohérence des PPA et PDU est rendue difficile par des périmètres d'application différents. Le périmètre du PPA est celui de l'agglomération alors que le PDU s'applique sur le périmètre de transport urbain (PTU). D'ailleurs, ce dernier périmètre n'est pas toujours adapté pour traiter la mobilité des habitants, en particulier les mouvements pendulaires inter-agglomérations. Aucun lien entre les deux périmètres de PPA et PDU n'est établi par la loi. Pourtant, étant donné le lien existant entre pollution atmosphérique et déplacements, les deux périmètres d'action devraient être identiques et correspondre au bassin de mobilité. Toutefois, les deux échelles imposées par la loi, l'échelle régionale et celle de l'agglomération, correspondent bien à la pollution urbaine et au niveau des acteurs de la politique de la ville.

L'articulation entre le niveau régional (PRQA) et le niveau des agglomérations (PPA) ne pose pas de problèmes du point de vue des acteurs puisque l'élaboration de ces documents, établis sous l'autorité du préfet, a été confiée à la DRIRE qui en assume la responsabilité. En revanche, les articulations entre PPA et PDU sont plus difficiles à établir puisque le PPA est réalisé sous l'autorité de l'État tandis que le PDU est élaboré sous la responsabilité des collecti-

** Pour de plus amples informations sur ce décalage, voir les travaux de S. Frère effectués dans le cadre du programme Primequal sur : « Les préoccupations environnementales intégrées dans les PDU ».*

vités territoriales. À ce difficile exercice de partage harmonieux des tâches dans le cadre de la décentralisation s'ajoute la question de la cohabitation entre deux groupes d'acteurs qui se distinguent par leur culture :

– l'un composé à la fois de techniciens des collectivités et des services déconcentrés de l'État, et de professionnels des transports, dispose d'une culture commune fondée sur les concepts de déplacements et de mobilité ;

– l'autre, regroupant également des techniciens mais aussi des ingénieurs sanitaires, des représentants du corps médical et des associatifs, rassemble les professionnels de la qualité de l'air, de l'environnement et de la santé. Comme l'indiquait C. Larrue qui qualifiait ces groupes de « deux arènes », la mise en œuvre de la LAURE représente un défi culturel ayant à amalgamer deux cultures différentes. Ces deux groupes d'acteurs devraient contribuer à l'élaboration des deux plans PPA et PDU puisque le PDU s'est vu assigné par la loi un objectif « d'équilibre durable entre les besoins de mobilité et la protection de l'environnement et de la santé » et que le PPA a pour objectif de réunir les acteurs des émissions liées à des sources fixes (les industriels et les inspecteurs des installations classées) et mobiles (le monde de la mobilité et des transports). Selon l'exemple de Lille, les groupes de travail des PPA et PDU présentent un certain nombre d'acteurs communs. Les collectivités locales participent souvent aux deux plans avec un degré d'implication très différent. Les acteurs représentant le domaine des transports sont également impliqués dans les différents groupes de travail des PPA et PDU. Cependant, il existe une différence très nette dans la participation des acteurs représentant le domaine de l'environnement et de la pollution de l'air. Intégrés à l'élaboration du PPA, ces acteurs ne sont présents qu'occasionnellement dans le processus du PDU. Certains PDU ont même délibérément relégué les questions sur la qualité de l'air (en particulier toutes les mesures d'urgence) dans les PPA. À l'inverse, certains PPA se proposent de confier le traitement des mesures liées à la maîtrise à long terme des sources mobiles au PDU ! ! !

La distinction entre les deux cultures des acteurs des PPA et des PDU apparaît moins nettement dans l'élaboration des PRQA puisque le travail s'est réparti entre différents groupes qui ont pu faire des propositions spécifiques.

L'élaboration de ces différents plans dépend beaucoup de la participation des acteurs et de leur culture commune puisque la LAURE se réclame d'une nouvelle dynamique de mise en œuvre des politiques publiques.

Une nouvelle dynamique de l'élaboration des politiques publiques

La LAURE, comme les autres lois environnementales récentes, ne cherche pas à encadrer le fonctionnement des phénomènes à court terme mais à promouvoir des évolutions à long terme. Il s'agit d'accompagner le changement, aucune disposition ne peut donc être figée.

La LAURE s'inscrit dans le cadre des politiques publiques environnementales et sanitaires, ce faisant, elle s'appuie sur une prise en charge locale des éléments de prévention, ce qui inscrit également cette loi dans le cadre de la décentralisation. En effet, si la loi rappelle que l'air relève de la compétence de l'État, tous les outils de prévention se situent entre les mains des collectivités territoriales : *« L'État et ses établissements publics, les collectivités locales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé »*.*

La LAURE, une loi environnementale qui doit emporter l'adhésion des citoyens

Les PRQA et les PPA s'apparentent à la démarche de planification entreprise après la promulgation de la loi sur l'eau de 1992. Cette loi environnementale devait mettre en place, pour chaque Comité de bassin, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui devait se décliner en différents schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

La LAURE, comme les autres lois environnementales, veut mettre en œuvre une politique de prévention plus que de remédiation. Or, ce type de politique suppose un changement des comportements individuels et donc une adhésion du plus grand nombre au projet proposé. La maîtrise de la pollution automobile, comme la lutte contre le tabagisme, repose sur l'adhésion des citoyens aux objectifs préconisés par la loi. Cette nécessité passe par une information pertinente des citoyens qui doivent être responsables de leur santé. En effet, la LAURE que d'aucuns qualifient de « loi de santé publique », insiste sur la prise en compte de l'impact sanitaire de la pollution atmosphérique et donc de la promotion de la santé des individus par la qualité de leur environnement (R. Dubos 1972). La réussite d'une telle démarche de prévention passe par une meilleure sensibilisation des individus à la qualité de l'environnement à laquelle ils doivent contribuer.

La mise en œuvre de la Loi sur l'air peut être considérée, à bien des égards, comme un véritable test de démocratie participative mais aussi de démocratie sanitaire puisque l'appropriation de la question de la qualité de l'air par les citoyens se fait largement par le biais de leur santé avec la charge de peurs et d'inquiétudes qu'ils peuvent porter pour leur santé et pour celle de leurs enfants. On peut se demander comment ces lois et l'État qui doit les mettre en

* *LAURE – Article n° 3.*

œuvre contribuent à une nouvelle citoyenneté. Quel est l'enjeu démocratique de la montée d'instruments de gestion à base négociée ? L'obligation d'informer, de faire participer, de médiatiser, appelle un certain nombre de réflexions de philosophie politique sur les rapports gouvernants-gouvernés et donc sur la démocratie et ses différentes formes représentatives. Les PRQA forment, de ce point de vue, un terrain d'expérimentation privilégié.

La LAURE une loi territorialisée qui s'inscrit dans le cadre du processus de décentralisation

Cette nouvelle politique publique s'appuie sur une vision plus territorialisée des processus (*« le PRQA peut déterminer des zones particulières et fixer pour celles-ci des objectifs de qualité de l'air spécifiques qui ne peuvent pas être décrétés de manière uniforme pour l'ensemble des territoires »*). L'aménagement du territoire, ou plutôt son ménagement, deviennent des éléments essentiels de la gestion de la qualité de l'air en contrôlant les déplacements et les impacts sanitaires des différentes implantations. Le territoire devient la base de la politique mise en place sans qu'il puisse y avoir une échelle pertinente d'intervention. C'est pourquoi, l'application de la LAURE ne peut se faire de manière uniforme sur l'ensemble du territoire. Cette démarche qui se veut participative doit nécessairement s'appuyer sur les aspirations et les problèmes locaux. L'échelle régionale apparaît la plus pertinente pour établir un état des lieux de la pollution atmosphérique et définir des grandes orientations puisque l'essentiel des solidarités sociales et économiques s'organise à l'échelle de la région et de l'agglomération. C'est pourquoi les outils de planification préconisés concernent spécifiquement ces deux instances (PRQA et PPA). M. Crozier (2000) conseille : *« Nous souffrons d'un manque de débat démocratique local... La multiplication des niveaux de délibération n'est pas une bonne chose car les organes délibératifs se tuent les uns les autres. Deux niveaux locaux seraient suffisants, plutôt la commune et la région. »* Toutefois, contrairement à l'eau, l'air ne peut pas se traiter à l'échelle d'un territoire. Aucun bassin d'air n'existe, à l'inverse des bassins versants. Cette caractéristique éminemment transfrontalière de l'air représente un handicap à surmonter pour établir une planification. L'interpénétration des échelles est totale, l'air que l'on respire intègre les différentes sources du local au global de telle sorte que l'échelle régionale est souvent flottante entre les conditions locales (l'habitat) et celles de la planète. L'ajustement des propositions du PRQA à l'échelle régionale représente un exercice difficile qui doit s'appuyer sur des solidarités territoriales puisque les compétences des différents niveaux administratifs sont requises. L'enjeu de la réussite du PRQA consiste donc à mettre autour d'une table, avec des objectifs communs, des représentants de différents niveaux administratifs pour assurer une prévention cohérente et réaliste de la pollution atmosphérique.

Le PRQA peut servir de test inaugural pour une autre politique publique quittant le modèle du système hiérarchique classique en France et ainsi défini par M. Crozier (2000) : *« La société dans laquelle se sont développées notre organisation administrative et notre centralisation appelait, puis pouvait tolérer un État hiérarchique, la nature de l'État d'alors exigeant ou pouvant exiger le commandement hiérarchique. Notre société a changé... Les gens ne font plus la même chose ; le qualitatif devient plus important que le quantitatif ; nous sommes davantage préoccupés par le relationnel que par le travail sur la matière. La population n'obéit plus comme par le passé. Ce n'est pas une question de valeurs ni d'options ou de morale. Les rapports humains sont simplement différents. Le système hiérarchique qui reste dominant est devenu inopérant. »*

Les réponses aux questions posées sont déjà modulées par les particularités des calendriers locaux. Cette diversité régionale reflète le pragmatisme des DRIRE déjà mis en lumière par P. Lascoumes : *« Il n'y a pas deux DRIRE qui se ressemblent, chacune a sa spécificité de clientèle et d'organisation. De même les interprétations d'un même texte et les utilisations qu'on en fait varient significativement d'un lieu à l'autre, chacun produit sa jurisprudence, chacun a ses priorités et ses intérêts propres. L'hétérogénéité des actions l'emporte sur l'homogénéité des textes... »*. Les documents produits illustrent cette diversité : certains documents sont très concis, organisés pour faciliter la lecture du « grand public », d'autres documents sont beaucoup plus volumineux avec un caractère « scientifique » plus affirmé ; d'autres encore n'ont pas encore revêtu leur forme adaptée pour « l'information du public ». Certains plans proposent 8 orientations, d'autres en présentent 50...

L'ouverture du champ de la pollution atmosphérique et la multiplicité des acteurs

Même si les limites sont encore assez floues, le champ de la pollution atmosphérique s'est considérablement élargi ces dernières années, dépassant la vision réductrice d'une pollution exclusivement industrielle traitée par les industriels et la DRIRE. Une des missions assignée à cet exercice de planification consistait donc à mobiliser d'autres acteurs concernés par la pollution actuelle plus diffuse.

Dans un document de planification, la question des limites est essentielle. Si le champ de la pollution atmosphérique s'est considérablement élargi, il comporte encore bien des limites floues, tant dans la définition des espaces concernés que du champ thématique lui-même.

Les thèmes investis par les PRQA s'appuient sur la définition de la pollution atmosphérique proposée par la LAURE : *« Constitue une pollution atmosphérique, au sens de la présente loi, l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, dans*

l'atmosphère ou dans les espaces clos, de substances ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives ». Néanmoins ce texte laisse apparaître quelques ambiguïtés sur lesquelles les PRQA ont eu à se prononcer.

Les difficultés d'échelle

Comme il a été dit précédemment, l'air ne respecte aucune frontière. La gestion de l'air doit intégrer les différentes échelles depuis les espaces clos jusqu'à la planète. Les PRQA ont eu à se définir, non sans ambiguïtés, par rapport aux différentes échelles :

• **Le PRQA, d'après le texte du décret, n'était pas tenu de prendre en compte la pollution à l'intérieur des locaux** même si, d'après la définition avancée, les espaces clos font partie du champ d'application de la loi. Pourtant, dans de nombreuses régions, le corps médical mais aussi l'ADEME, ont insisté pour que cette échelle soit également intégrée au cœur des dispositions du PRQA. Les arguments pour une telle attitude ne manquent pas. Les pneumologues insistent avec vigueur sur le danger que représente le tabac et l'incohérence d'une politique publique qui investirait des moyens lourds pour lutter contre la pollution extérieure qui serait responsable, en France, de 300 décès prématurés par an alors que le tabac tue environ 30 000 personnes. Cependant, lutter contre la pollution environnementale n'empêche pas de mener une politique forte et volontariste contre le tabagisme. La prévention se pose en des termes différents car le tabagisme représente un risque accepté alors que la pollution atmosphérique atteint l'ensemble de la population puisque tout le monde respire le même air. De manière plus générale, en moyenne, la population française passe 80 à 90 % de son temps à l'intérieur des locaux. L'exposition globale des populations, et donc le risque sanitaire, est constitué en grande partie par la pollution intérieure sur laquelle il est difficile de faire l'impasse.

Cette question de l'ouverture du champ du PRQA vers les pollutions intérieures n'est pas neutre en termes de politiques publiques puisqu'il s'agit de légiférer sur le domaine de la sphère privée. Ce qui pose la question de la mise en œuvre du PRQA et de la responsabilité de ceux qui ont en charge de faire respecter l'application de ce document.

• **Généralement, les impacts climatiques planétaires, le « global change » ont été traités de manière très marginale** simplement en montrant que les économies d'énergie constituent des réductions des sources de pollution dont bénéficie la qualité de l'air aux différentes échelles. Peu de PRQA intègrent une réflexion sur les émissions de CO_2 ou de méthane. Des plans de lutte contre l'effet de serre devront compléter les PRQA. D'ailleurs, l'échelle régionale n'est pas toujours pertinente pour régler la question des transports routiers par exemple. Seules des démarches globales européennes donc transitant par les politiques des États pourront traiter cette question. Pourtant, du local au global, chacun, à sa manière, contribue à la pollution planétaire. Sans doute n'est-il pas mauvais que chacun, à son niveau, se pose la question de la responsabilité de l'échelon qu'il représente en terme de pollution globale et de contribution à l'effet de serre. Certes, sortir sa voiture du garage, c'est accroître la pollution urbaine et le risque sanitaire qui lui est lié mais c'est aussi contribuer au déséquilibre climatique planétaire.

• **La pollution intérieure, par l'intermédiaire de la question du radon, a intégré les rayonnements ionisants dans les documents de planification**. Or, conformément à la Loi sur l'air qui ne mentionne pas la radioactivité parmi les polluants à surveiller, la plupart des PRQA ont exclu la radioactivité de leur champ de compétence. Certes, la question de l'énergie nucléaire relève d'organismes spécifiques mais comment évoquer des orientations sur les politiques énergétiques régionales sans prendre en compte cette spécificité française ? Certes, l'orientation de la France vers l'énergie nucléaire relève de décisions prises au sein de la politique nationale mais le débat de société à ce sujet reste vif surtout pour les habitants de Normandie, mais même les Alsaciens ou les riverains de la centrale de Gravelines, par exemple, se sentent concernés. Dans de nombreuses régions, les inquiétudes concernant la santé des habitants se sont manifestées à propos du risque nucléaire. On peut même avancer qu'à certains moments, la question de la pollution atmosphérique s'est construite autour du débat sur le nucléaire avec son cortège de peurs. Certes le débat sur le choix de l'électricité d'origine nucléaire pour lutter contre l'effet de serre doit avoir lieu au niveau national mais peut-on éviter un débat régional sur ces questions ? À travers cette limite thématique, c'est la question de l'imbrication des échelles d'intervention qui se pose.

• **L'imbrication des thèmes traités pose la question de la subsidiarité et donc de l'échelle pertinente à laquelle doit se traiter une question.**

L'ouverture des PRQA sur la pollution intérieure, sur la salubrité des locaux, sur le mode de chauffage et les économies d'énergie, ouvre un vaste chantier puisque les connaissances sur ces sujets sont fragmentaires. Très peu de données locales précises sont disponibles. La plupart des constatations s'appuient sur quelques études effectuées dans différentes régions françaises.

En effet, pour un certain nombre de questions comme celle des transports, des carburants ou même de la recherche ou du rôle de l'Éducation nationale, on peut se demander s'il ne conviendrait pas d'élaborer un plan national de la qualité de l'air. Des dispositions concernant le financement de la surveillance pourraient également être définies au niveau national, compte tenu des nouvelles dispositions de la TGAP préfigurant la mise en œuvre

d'une écotaxe. Les réseaux de surveillance ont créé, sous la forme d'une association, une fédération des présidents de réseaux qui traduit le souci des réseaux d'avoir une représentation nationale puisque c'est à ce niveau que de nombreuses décisions les concernant sont prises.

L'élargissement du champ de la pollution atmosphérique

Cette ouverture thématique impose la fin de la vision réductrice de la pollution atmosphérique négociée entre les industriels et la DRIRE. Si l'industrie reste, dans certaines régions, une préoccupation majeure de la qualité de l'air, d'autres sources de pollution comme l'automobile ou l'agriculture élargissent considérablement les investigations nécessaires.

Les industriels ont eu à cœur de montrer que la pollution atmosphérique d'origine industrielle relevait du passé, que les enjeux s'étaient déplacés vers les transports et que le monde agricole, peu préparé à cette accusation, portait lui aussi sa part de responsabilité. Tous les PRQA soulignent l'enjeu que représente la question de l'information même s'ils sont souvent démunis pour donner des propositions concrètes sur ce thème. De même, une large part est accordée à la santé. En outre, selon la définition de la pollution atmosphérique rappelée par la loi, la connaissance des sources de pollution est inséparable de celle des impacts. Or, la connaissance des impacts de la pollution sur la santé humaine, sur les végétaux, les bâtiments ou l'équilibre climatique de la planète ouvre largement les champs à explorer dans une perspective de gestion et de prévention.

La pollution industrielle est souvent présentée comme un élément du passé

En effet, dans la plupart des régions, les PRQA ne sont pas très innovants sur le traitement des pollutions industrielles. L'inventaire des émissions industrielles de référence est celui qui a été effectué par le CITEPA en 1994. Il n'a pas toujours été réactualisé avec l'aide des fichiers servant au recouvrement de la TGAP. Cet inventaire ne concerne que les polluants réglementés et taxés alors que des interrogations fortes portent, par exemple, sur les métaux ou la dioxine. Les risques sanitaires liés aux rejets industriels portent sur des émissions de composés toxiques quantitativement peu abondants et peu connus puisqu'ils relèvent souvent du secret sur les procédés employés. Dans la plupart des régions, les émissions industrielles réglementées sont rendues publiques annuellement à l'image du fascicule intitulé « L'industrie au regard de l'environnement », publié chaque année par la DRIRE Nord-Pas-de-Calais. Ce sont ces émissions qui permettent le calcul de la TGAP. Certaines régions, comme la région Midi-Pyrénées, imposent cette publication annuelle sous forme d'un tableau de bord des émissions.

Des objectifs de réduction de ces émissions n'apparaissent pas dans tous les PRQA concernant des régions industrielles. Seule la région PACA a fixé des objectifs précis pour la réduction des émissions industrielles. Il semblerait que les industriels aient surtout le souci de s'en tenir aux prescriptions imposées par les arrêtés permettant l'ouverture des installations classées.

La réduction récente des émissions industrielles est mentionnée dans la plupart des documents ; elle a été obtenue de diverses manières.

La question des transports devient un enjeu majeur de la maîtrise des pollutions

Les transports permettaient aux régions peu industrielles, donc peu concernées historiquement par la pollution atmosphérique de venir inscrire sur l'agenda politique local la question de la qualité de l'air. Les enquêtes d'opinion effectuées dans des régions peu industrielles comme la Basse-Normandie montrent combien les habitants sont sensibles à la pollution automobile. On remarque que ce sont surtout les femmes et les jeunes conducteurs qui portent cette préoccupation. Cette prise de conscience montre bien que la qualité de l'air est l'affaire de tous et que même les régions rurales apportent leur écot à la pollution globale.

Cependant, traitée à l'échelle régionale, cette question s'est trouvée prise en tenaille entre des problèmes nationaux comme celui des carburants ou du transport des marchandises et les questions de gestion de la mobilité urbaine qui renvoient aux PDU, sans oublier la question de l'effet de serre qui dépasse largement le cadre régional.

Il est vrai que les améliorations technologiques sur les carburants ou sur les moteurs devraient considérablement réduire les sources d'émission (70 % de ces émissions seraient réduites par ces progrès technologiques d'ici 2015, d'après l'ADEME). Ces améliorations se décident à l'échelle nationale voire européenne. Mais l'organisation des transports et de la mobilité par l'aménagement du territoire devront également apporter une contribution efficace dont les PRQA se sont souvent faits l'écho discret considérant que la maîtrise de l'aménagement du territoire relève des communes, donc du PPA ou du PDU. Le trafic temporaire lié au tourisme n'est que rarement évoqué même dans des régions très concernées par ce sujet comme la région PACA ou la Basse-Normandie. L'évaluation des émissions est souvent faite au niveau annuel, ce qui ne permet pas de saisir l'importance des flux touristiques dont l'occurrence en été peut contribuer à la formation de l'ozone.

L'agriculture a fait son entrée dans le monde de la qualité de l'air

Cette préoccupation est une conséquence légitime du dispositif législatif puisque les PRQA concernent l'ensemble des régions françaises dont certaines, spécifiquement rurales, ne s'étaient jamais senties concernées par la question de la pollution atmosphérique. C'est donc, naturellement autour des

problèmes agricoles que s'est construite la problématique de la pollution atmosphérique dans les régions où elle n'était pas déjà présente. On peut se demander si, comme en Bretagne, l'identification de l'agriculture comme source de pollution atmosphérique n'a pas pour objectif de renforcer, à travers l'air, les luttes menées contre l'eau. Cette nouvelle source de pollution inquiète les populations. Les citadins sont-ils véritablement agressés par la pollution agricole dans le monde rural ou même dans des régions plus urbanisées ? Ces questions, pour l'instant font l'objet de recherches et d'études. Les PRQA, grâce aux crédits disposés, ont pu participer au financement de certaines de ces études dont les résultats sont attendus. La question de la pollution d'origine agricole, à laquelle aucune réponse précise ne peut être apportée pour l'instant, apparaît, paradoxalement, au sein des PRQA comme un enjeu plus inquiétant que la voiture. En effet, les incertitudes inquiètent beaucoup plus que les connaissances avérées et reconnues. « *Au-delà des pollutions d'origine agricole, c'est, indirectement, au procès d'une agriculture intensive que nous assistons. La mise en accusation de l'agriculture bretonne témoigne d'un glissement des préoccupations, des risques écologiques vers les risques sanitaires en général et alimentaires en particulier. Ce glissement est une forme de traduction locale de la LAURE* » conclut ainsi A. Sauvage.

Les espaces naturels, sous la présidence de la DIREN, ont également été intégrés dans le monde de la qualité de l'air

Cette intégration est déjà ancienne puisqu'elle correspond, en 1984, à l'apparition du phénomène des « pluies acides ». Curieusement, la Lorraine qui avait largement pris part au débat sur le dépérissement forestier n'a pas traduit ces préoccupations dans son PRQA. Cependant, un certain nombre de documents mentionne des collaborations avec le réseau RENECOOR (Réseau national de suivi à long terme des écosystèmes forestiers) créé en 1992 par l'Office national des forêts (ONF). Le caractère limité des études* portant sur les « pluies acides » explique le faible poids pris par cette question dans les PRQA.

Le souci de préservation des zones d'aménité et des espaces touristiques apparaît dans la plupart des PRQA qui, pourtant, mentionnent peu de moyens pour limiter les flux de véhicules dans les lieux touristiques.

Dans certaines régions, l'utilisation de la végétation comme indicateur de pollution ou accumulateur de polluants a été préconisée. Si des études ont pu être menées ici ou là, selon la présence d'équipes universitaires, l'introduction systématique de ce mode d'évaluation de la pollution est encore peu développée en France. Les réseaux de mesure ont une forte implantation urbaine et industrielle. Les PRQA se font l'écho de préoccupations sur la pollution de fond dans les régions rurales dans lesquelles peu de stations de mesure existent. C'est ainsi qu'en Auvergne, en Basse-Normandie et en région PACA, des études sur les lichens ont été initiées spécifiquement pour le PRQA, pour combler les vides laissés par les réseaux de mesure. D'ailleurs, de manière générale, l'utilisation de la bio-indication est préconisée, en complément du réseau des analyseurs fixes, pour donner des indications sur les variations spatiales de la pollution. En effet, compte tenu du coût des analyseurs classiques, il est impensable de multiplier ce type de mesure dans les régions où la densité de population est faible.

Globalement, les PRQA reflètent bien cet élargissement de la pollution atmosphérique au monde rural soit à travers la question des pollutions agricoles, soit à travers des préoccupations sur la pollution de fond mises en évidence par l'élévation des niveaux d'ozone. Les niveaux d'ozone élevés auraient une incidence sur les rendements agricoles.

La préservation du patrimoine bâti a souvent constitué une préoccupation

Selon les régions, des études avaient déjà pu être menées pour évaluer les impacts de la pollution sur les monuments. En Basse-Normandie, des dispositions pour protéger la pierre de Caen avaient déjà été prises. Le champ de la pollution atmosphérique est ainsi ouvert à tous les problèmes posés par la préservation du patrimoine et des monuments historiques.

L'attention portée aux problèmes d'information a été forte

même si le terme d'information peut regrouper des préoccupations différentes et si les réponses apportées sont variées. Si la plupart des PRQA ont intégré cette dimension information/communication, les formes d'investigations sont très diverses :

- La diffusion de l'information sur les niveaux de pollution, est une information de routine qui relève de la responsabilité des instances de mesurage. Souvent les PRQA rappellent, à juste titre, quelles sont les sources d'information et leur disponibilité. Les PRQA ont presque tous laissé la question des alertes pour les PPA puisque ces plans, ayant valeur juridique, devront préciser le détail des dispositifs en vigueur. Une réflexion sur la médiatisation des alertes et des niveaux de pollution quotidiens a rarement été menée. Pourtant, dans le chapitre sur la santé, de nombreux PRQA mettent l'accent sur le découplage existant entre les alertes et le risque sanitaire. L'alerte étant un événement médiatique qui s'intègre dans une perspective de sensibilisation des populations à la question de la qualité de l'air, le risque sanitaire étant davantage lié aux niveaux de pollution de fond.
- Certaines régions ont souhaité évaluer l'importance de la pollution telle qu'elle est perçue par les popu-

* *La plupart des études engagées dans le cadre du programme DEFORPA sur le dépérissement forestier ont souligné le caractère plurifactoriel de ce dépérissement qui s'explique aussi par des stress climatiques importants.*

lations. Cette démarche, souvent novatrice, a été initiée dans les régions pour lesquelles la pollution atmosphérique était un problème nouveau auquel les habitants de ces régions plus rurales n'étaient pas habitués. Le PRQA de Basse-Normandie, avant de s'engager dans une politique d'information a diligenté une étude sur la perception de la pollution atmosphérique par les habitants. Ces résultats, cohérents entre eux, montrent que pour les personnes les plus âgées, pollution atmosphérique rime avec industrie et que les régions rurales bénéficient d'un air de qualité. Pour les jeunes adultes, la connaissance de la pollution automobile est plus marquée et, pour cette catégorie de population, ce sont donc les régions urbaines qui sont les plus polluées. Ainsi, dans la région Centre, la qualité de l'air n'apparaît pas comme un enjeu régional majeur sauf pour l'agglomération clermontoise. Pour des régions plus industrielles comme le Nord-Pas-de-Calais, l'Alsace ou la région PACA, la perception de la pollution par les habitants est forte et notoire. Cependant les pollutions perçues font davantage état des nuisances industrielles visuelles. Elles posent la question des plaintes qui ont rarement été évoquées dans les PRQA. Ce caractère subjectif de la pollution vécue interroge les réponses données aux plaintes émises à l'encontre de certaines pollutions ou nuisances (bruit, odeurs). Il ne faut pas oublier la définition de la pollution atmosphérique énoncée par le conseil de l'Europe en 1967 : *« Il y a pollution de l'air lorsque la présence d'une substance étrangère ou une variation importante dans la proportion de ses constituants est susceptible de provoquer un effet nuisible compte tenu des connaissances scientifiques du moment, ou de créer une gêne »*.

Cette définition mentionne bien le caractère subjectif de la pollution atmosphérique en se référant aux termes de gêne ou de nuisance.

- Le PRQA peut tout à fait être un outil de sensibilisation des populations, d'où l'importance de la politique de communication mise en œuvre. Ce document a aussi pour ambition d'augmenter l'accès de la population à une culture de la pollution atmosphérique.

L'information et la formation s'intègrent résolument dans le champ de la prévention puisque l'amélioration de la qualité de l'air urbain passe nécessairement par des changements de comportement des citadins et par une prise en compte plus responsable du risque sanitaire individuel.

L'importance de la composante sanitaire dans les PRQA

Si la Loi sur l'air a pu être définie comme une « loi de santé publique » (W. Dab), cette préoccupation sanitaire nouvelle dans les textes législatifs a été bien intégrée dans les PRQA. Les DRASS qui, généralement, pilotaient le groupe « santé », se sont fortement investies dans la réalisation des plans. Pourtant les acquis régionaux sur les effets de la pollution sur la santé étaient assez ténus. En effet, dans les régions peu industrielles, peu d'investigations ont eu lieu sur l'impact sanitaire des pollutions atmosphériques. Même dans des régions comme le Nord-Pas-de-Calais où les études anciennes sont nombreuses, leur utilisation actuelle reste problématique car l'épidémiologie a beaucoup changé ces dernières années. Elle est passée, selon l'expression de W. Dab, de l'ère de la loupe de Sherlock Holmes à celle du microscope électronique pour évaluer les risques pour la santé de la pollution atmosphérique dans le contexte actuel de faibles teneurs de polluants. Les nouvelles méthodes épidémiologiques utilisées ont une grande puissance statistique. Elles permettent d'observer de faibles excès de risques. Ces études, très lourdes, ne peuvent pas être multipliées ; en revanche, les résultats de ces études peuvent être diffusés et transposés à l'évaluation du risque lié à la pollution de l'air tant à court terme qu'à long terme. C'est pourquoi le chapitre « santé » des PRQA comporte une grande partie d'informations générales, peu régionalisées, donnant les principaux résultats des études épidémiologiques récentes, nationales et internationales, et rappelant les impacts sanitaires connus des principaux polluants.

La santé, et donc la gestion de la pollution atmosphérique à travers le risque sanitaire, est une composante forte et incontournable du dispositif qui se met en place.

Quand on balaie rapidement les champs d'investigation des PRQA, on s'aperçoit que le domaine de la pollution atmosphérique s'est considérablement élargi et que, par conséquent, les acteurs à faire intervenir sont variés et porteurs d'objectifs qui peuvent être contradictoires.

L'élargissement du nombre des acteurs

L'élargissement thématique constaté explique la diversité des groupes de travail mis en place lors de l'élaboration du PRQA. Chaque groupe a fonctionné sous la responsabilité d'un service déconcentré de l'État soit pour présider le groupe, soit pour en assurer le secrétariat. Cette ouverture thématique impose un jeu d'acteurs plus compliqué car plus ouvert et culturellement diversifié.

L'élaboration du PRQA reflète la diversité des situations régionales sur la pollution de l'air. En effet, dans les anciennes régions industrielles, le réseau d'acteurs était déjà très présent et le monde médical s'était penché sur la relation entre pollution et santé. En revanche, dans d'autres régions, le tissu d'acteurs soucieux de la qualité de l'air était très ténu. Le PRQA a donné l'occasion de mettre sur l'agenda local la question de la pollution atmosphérique à partir de différents objets dépendant du contexte local. Il peut s'agir de l'agriculture, des transports ou du tourisme. Dans les anciennes régions industrielles, la mobilisation des acteurs a été plus aisée car les habitudes de travail sous la responsabilité de la DRIRE existaient déjà.

Bien au-delà du dialogue singulier entre l'État et les industriels dans le cadre de la pollution industrielle classique, le contexte actuel impose l'intégration

de nouveaux acteurs. Pour être efficace, la mise en place d'une politique de prévention de la pollution atmosphérique doit donc associer différents types d'organismes ainsi que des personnalités qualifiées afin de réunir autour d'une même table l'ensemble des acteurs responsables de la qualité de l'air. Bien sûr, l'État reste le garant de la qualité de l'air respiré par les citoyens mais la DRIRE, si elle reste administrativement en charge de l'élaboration des PRQA, ne peut, à elle seule, intégrer les différentes facettes de la responsabilité de l'État. La DRIRE doit s'entourer des autres services déconcentrés de l'État qui ne peuvent plus ignorer la question de la pollution atmosphérique considérée, pendant longtemps en France, comme accompagnant la police des installations classées. Au-delà de l'ouverture thématique mentionnée, c'est aussi une nouvelle pratique de la politique publique, plus conforme à la décentralisation qui s'amorce puisqu'elle nécessite une collaboration efficace entre les collectivités territoriales, les citoyens et les services de l'État. Cette ouverture des questions de pollution atmosphérique en direction des élus et de l'ensemble de la société est à l'image des conseils d'administration des réseaux de mesure. Les associations de gestion de réseaux de mesure ont joué, dans l'élaboration des PRQA, un rôle très variable, à l'image de la diversité de ces 39 associations. Ces associations ont incontestablement été le support technique de cet exercice de planification qui a résolument intégré la pollution de l'air dans le domaine politique.

Une des conséquences de l'élargissement du champ de la pollution atmosphérique réside dans l'appropriation de la pollution de l'air par l'ensemble des services de l'État

qui s'étaient peu investis sur cette question jusqu'alors. Bien sûr cet investissement est inégal selon les régions et selon les services ; il est incontournable pour les DRE et les DRASS, il est plus aléatoire pour les DIREN et encore rare pour les DRAF. Les DRIRE restent néanmoins les pilotes mais elles doivent partager leur expertise avec d'autres services. Un des acquis du PRQA est donc d'avoir réuni autour d'une même table différents services déconcentrés de l'État pour travailler sur un même sujet. Les différents services déconcentrés de l'État depuis la DRIRE, acteur principal, en passant par la DIREN, la DRASS, la DRE, la DRAF qui n'avaient pas toujours l'habitude de travailler ensemble sur la question de la qualité de l'air, ont été intégrés à la commission du PRQA dont la composition est fixée par un arrêté préfectoral. Les DIREN ont pu voir, dans certaines régions, à travers le PRQA, un moyen de s'imposer dans le champ de la qualité de l'air réservé traditionnellement aux DRIRE*.

** Au sujet des rivalités entre DRIRE et DIREN, voir l'ouvrage de P. Lascoumes et J.P. Le Bourhiss. L'environnement et l'administration des possibles, les DIREN à l'œuvre. L'Harmattan 1997.*

L'ADEME, bien sûr a été associée à cette expertise partagée mais, elle n'est pas apparue comme pilote et comme responsable de la surveillance de la qualité de l'air selon le rôle qui lui a été attribué par la loi. En revanche, dans certaines régions, comme le Nord-Pas-de-Calais, l'ADEME a beaucoup insisté pour que le PRQA investisse les créneaux des thématiques nouvelles du développement durable : technologies propres, haute qualité environnementale des bâtiments, lutte contre l'effet de serre.

La configuration adoptée pour l'élaboration de ces plans les place dans un cadre dans lequel les acteurs partagent leur expertise, laissant peu de place aux savoirs profanes des associations de défense de l'environnement. En effet, si l'ouverture de la problématique de la pollution atmosphérique s'est imposée aux différents services de l'État, si cette mixité de l'expertise a été rendue obligatoire et souvent efficace, n'a t-elle pas contribué à rendre plus délicate l'ouverture vers d'autres formes d'expertise n'ayant pas atteint le même niveau de technicité ? Si les réseaux de mesure ont été des interlocuteurs tout désignés avec quelques associations travaillant depuis longtemps au sein de leurs conseils d'administration, qu'en est-il d'associations moins techniques et plus proches des citoyens ? L'élargissement des thématiques abordées correspond-il à une ouverture vers des acteurs appartenant à la sphère étatique ou bien à une possibilité d'investissement d'acteurs nouveaux ?

Même si la qualité de l'air demeure de la compétence de l'État, la mise en œuvre de la LAURE, en insistant sur la prévention, fait nécessairement appel à d'autres partenaires. Certes, la maîtrise de la qualité de l'air s'appuie essentiellement sur la limitation des émissions mais l'État n'a, en propre, que la responsabilité du contrôle des émissions industrielles, tous les autres outils de prévention relèvent de la compétence soit des individus eux-mêmes, soit des différentes collectivités territoriales.

Le rôle des réseaux de mesure

L'article 4 du décret du 6 mai 1998 impose, dans la constitution de la Commission pour l'élaboration du plan, la présence des représentants des organismes de surveillance de la qualité de l'air. Les Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (les AASQA) ont joué un triple rôle dans la réalisation des PRQA :

- En effet, ces associations ont eu à cœur de **planifier l'évolution de la surveillance** de la qualité de l'air dans les régions. Bien souvent une commission « surveillance » a été désignée en tant que telle parmi les groupes de travail. Certaines AASQA ont donc profité de cette opportunité pour s'imposer en tant qu'organe de surveillance et non seulement de mesure de la qualité de l'air. C'est-à-dire qu'à la mesure des différents polluants réglementaires ces associations s'investissent dans la collecte d'autres documents permettant de créer de véritables outils d'évaluation du risque lié à la pollution atmosphé-

rique. Cependant la définition précise du champ d'intervention des AASQA dans le domaine de la santé ou dans le domaine de la surveillance de la pollution à l'intérieur des locaux n'a pas toujours bien été précisée. De même, l'acquisition de potentiels d'analyses chimiques n'est pas toujours précisée. La bio-indication, qui a été une préoccupation forte des PRQA, n'est pas du tout identifiée comme une orientation des réseaux alors que souvent la mesure des pollens préconisée semble relever de la compétence des réseaux. Ce flou traduit des divergences d'opinion au sein des conseils d'administration des réseaux : les industriels ou les collectivités locales craignent qu'un élargissement des activités du réseau se traduise par un alourdissement de leurs charges financières. En outre, la question de la pollution à l'intérieur des locaux rejoint celle des logements insalubres traditionnellement traitée par la DRASS qui est l'organisme d'État le moins intégré dans la gestion des réseaux puisque souvent seules la DRIRE, l'ADEME et éventuellement la DIREN se partagent les voix au sein du collège représentant l'État.

En revanche, les orientations du PRQA inscrivent bien les évolutions nécessaires de la surveillance, à savoir l'élargissement de la palette des polluants à surveiller et la nécessaire prévision des épisodes de pollution à travers une nécessaire modélisation des phénomènes. Cependant, sur la modélisation ou sur les outils à mettre en place, les orientations restent souvent très vagues sans mentionner les partenaires à associer pour ces actions. L'optimisation du réseau de surveillance doit pouvoir reposer sur les prescriptions définies par les directives européennes permettant de définir des zones dans lesquelles les niveaux de concentration des polluants sont tels qu'ils ne nécessitent pas des mesures systématiques. Dans ces zones, le développement d'outils de modélisation peut être suffisant pour évaluer la qualité de l'air. Seule l'ASPA préconise une restructuration du réseau en juxtaposant modélisation et mesures ; la plupart des autres réseaux mentionnent encore une extension du nombre d'analyseurs à installer.

La plupart des AASQA ont considéré que le PRQA n'était pas la bonne instance pour définir leur stratégie par rapport à la modélisation. Mais la réalisation d'inventaires d'émissions qui représentent la base de toute modélisation future est très coûteuse. Or, pour les PRQA, les dotations financières ne sont pas ciblées.

Les orientations concernent également une nécessaire restructuration des réseaux lorsque ceux-ci sont trop nombreux sur la scène régionale. Lorsqu'il existait un seul réseau régional comme en Alsace, Midi-Pyrénées, Auvergne, Champagne-Ardenne (et dans une moindre mesure en Basse-Normandie), le réseau a joué un rôle beaucoup plus actif dans l'élaboration du PRQA que dans les autres régions. En effet, lorsque plusieurs réseaux se partagent la surveillance au sein d'une même région, la responsabilité des réseaux a été diluée et leur investissement s'est davantage tourné vers le PPA qui était en phase avec leur échelle de compétence.

- **Les AASQA ont joué le rôle de prestataire de documents pour alimenter la réflexion des acteurs du PRQA**. La qualité et la quantité des documents fournis sont à l'image de la diversité des AASQA. Certains réseaux, comme le réseau alsacien, se sont déjà dotés d'outils performants et pertinents élaborés au niveau régional. D'autres AASQA, plus récentes ou disposant de moins de moyens, n'avaient pas encore de documents prospectifs ou cartographiques à l'échelle régionale susceptibles de faire avancer la réflexion sur la planification. Il est certain que lorsqu'on disposait de cartes d'exposition aux différents polluants, la gestion du risque apparaissait alors plus nettement. Les graphiques permettant de simuler les niveaux enregistrés par les différents capteurs en fonction des nouvelles normes européennes permettaient également d'identifier les points faibles sur lesquels l'attention doit être portée. Les cartes et les simulations disponibles permettaient d'asseoir la stratégie de gestion de la surveillance de manière plus pertinente. Or, l'élaboration d'outils de ce type n'est pas sans poser de graves questions méthodologiques que la communauté scientifique commence seulement à faire progresser.

La difficile territorialisation de la qualité de l'air. D'après la loi, *« ce plan fixe également des objectifs de qualité de l'air spécifiques à certaines zones lorsque la nécessité de leur protection le justifie... 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 (ex : zone à forte fréquentation touristique), etc. »*. Pour pouvoir adopter cette démarche, des outils cartographiques sont nécessaires pour identifier des situations locales et des points noirs. Or, la cartographie de la pollution atmosphérique pose un certain nombre de questions méthodologiques qui appartiennent encore, pour partie, au domaine de la recherche. L'incertitude est plus faible lorsqu'on dispose de nombreux points de mesures comme pour les campagnes menées avec des tubes passifs. D'ailleurs ces campagnes qui se sont développées dans beaucoup de régions n'ont pas toujours été exploitées dans les PRQA comme outil de régionalisation des problèmes. Sans doute ces campagnes sont plutôt récentes et leur exploitation n'était pas prête au moment de la rédaction du document.

L'élaboration des PRQA a eu lieu prématurément par rapport à la disponibilité des outils nécessaires. En effet, c'est au lendemain de la LAURE que les AASQA ont pu bénéficier de financements renforcés leur permettant d'investir dans des systèmes d'exploitation de leurs données plus sophistiqués. Ces documents, comme la cartographie des données obtenues lors de campagnes de mesures

par tubes passifs, sont en cours de réalisation. Ils pourront servir lors de la réactualisation des plans. En effet, les documents ne sont pas figés, les outils de planification demandent à être continuellement remis à jour. C'est pour cette raison que la plupart des régions ont reconnu la nécessité d'un Comité de suivi qui fait l'objet de la première orientation.

• Enfin, les AASQA, à travers les membres de leurs conseils d'administration*, ont joué un rôle important dans les différentes commissions.

Les industriels sont les plus présents au sein des représentants des activités polluantes

Pourtant, contrairement aux conseils d'administration des AASQA, les industriels ont eu une position relativement effacée dans l'élaboration du PRQA. Ils ont été soucieux de montrer que les sources de pollution ont changé sans insister sur les efforts entrepris. Peu de PRQA font état des démarches effectuées dans le cadre du management environnemental où l'usine devient particulièrement soucieuse d'économiser les sources d'énergie et de recycler les résidus. Pourtant ces démarches qui ont donné lieu à une certification auraient mérité un état des lieux. Chaque entreprise, dans son arrêté d'autorisation d'exploitation, fait l'objet d'une négociation avec les services de l'État. Il était donc difficile, dans ces conditions de mener des négociations générales.

Les techniciens intervenant dans le domaine des transports qui avaient peu ou pas travaillé sur la question de la pollution de l'air ont trouvé dans l'élaboration du PRQA, l'occasion d'approfondir leurs connaissances sur ce sujet mal connu et complexe. Les travaux dans ce domaine ont été, la plupart du temps pilotés par les ingénieurs de la DRE qui, pour les problèmes de pollution atmosphérique, se trouvaient en phase d'apprentissage. C'est pourquoi, tous les plans ne comportent pas une carte des émissions liées au trafic. La profession des responsables des transports est très structurée au niveau national et souvent, les régions ont fait appel aux spécialistes nationaux ayant travaillé sur la question de la pollution atmosphérique. Ainsi, le CETE (Centre d'études techniques de l'équipement) de l'Est a développé une méthodologie permettant l'évaluation future des émissions. Donc, bien souvent, dans l'ensemble des PRQA, on retrouve les simulations effectuées par ce CETE avec les mêmes hypothèses de départ. Cependant, pour certains, le PRQA ne représentait pas le lieu intéressant pour prendre de grandes orientations. L'échelle ou la configuration du PRQA n'ont pas semblé adaptées pour être le lieu de négociations fortes avec la SNCF sur les TER ou sur l'électrification des voies secondaires. Le PRQA PACA n'est pas le lieu qui a été choisi pour promouvoir l'amélioration de la desserte ferroviaire Aix-Marseille. Le schéma de service sur les transports ou le schéma de voirie d'agglomération dont la réalisation a été à peu près synchrone, ont davantage mobilisé l'énergie des DRE qui, pourtant, semblent de plus en plus convaincues de la nécessaire réduction du trafic automobile. La partie sur les transports du PRQA de l'Auvergne reproduit in extenso le schéma de services. Sans doute les professionnels du transport se sentent-ils plus efficaces dans des débats plus techniques sur les trafics et les déplacements. La plupart des acteurs n'ont vu dans le PRQA qu'un document dont les enjeux décisionnels pour l'avenir des infrastructures et de la mobilité sont faibles. Peut-être peut-on également considérer que les liens entre le développement économique de la France et la construction automobile sont tels qu'il convient de détourner l'attention vers d'autres sources de pollution comme l'agriculture. Cette interrogation reflète bien la ruralité spécifique de la France ainsi que l'éventuel encouragement à détourner l'attention des Français de la pollution automobile. Effectivement, la construction automobile représente une richesse incontournable du pays. Or, les motoristes affichent un optimisme résolu vis-à-vis de la question de la pollution atmosphérique puisque les progrès technologiques indéniables et importants permettent d'espérer l'avènement d'une voiture propre. En outre, chaque citoyen se sent concerné par cette pollution dont il est dépendant et ne cherche pas à s'affranchir eu égard aux avantages et au gain de liberté que lui procure sa voiture.

Le monde agricole a résolument fait la sourde oreille. Les agriculteurs sont très interpellés par le domaine de l'eau mais ne s'étaient jusqu'alors pas sentis concernés par la qualité de l'air. Pourtant la question souvent évoquée des pesticides met en lumière avant tout un risque professionnel. Néanmoins, cette préoccupation a été davantage portée par les associations de protection de la nature que par le monde agricole. Les DRAF et les chambres d'agriculture ont été réservées à ce sujet par manque de connaissances. Cependant, dans certaines régions, cette mauvaise volonté apparente du monde agricole a représenté un point de friction dans le processus de concertation démocratique engagé. Compte tenu des débats actuels sur le monde agricole, il s'agit d'une question sensible qui illustre bien les difficultés rencontrées entre recherche et expertise. La diffusion des résultats de recherches très pointues nécessite un véritable débat d'experts, auquel le monde agricole doit être associé pour mettre en place des possibilités de prévention. Cependant, en Bretagne, l'intérêt pour les pollutions d'origine agricole témoigne autant de l'étendue du problème que de l'existence d'une certaine capacité d'expertise locale dans ce domaine.

Le rôle des associations

L'article 4 du décret du 6 mai 1998 impose, dans la constitution de la Commission pour l'élaboration

** Les conseils d'administration des AASQA ont dû se mettre en conformité avec la LAURE et intégrer, au sein du collège n° 4, des représentants des associations de défense de l'environnement et des associations de consommateurs.*

du plan, des représentants des associations de protection de l'environnement, des consommateurs, des usagers des transports, ainsi que des personnalités qualifiées. Quelles sont les associations qui ont été sollicitées pour participer aux travaux du PRQA ? Comment ont-elles répondu ? Est-ce que cette réponse s'inscrit dans l'évolution de la stratégie et du positionnement de l'association par rapport aux autres acteurs du système décisionnel ? La réponse à ces questions nécessiterait une étude plus fine et plus poussée au regard des concepts de concertation et de participation. Les premières analyses effectuées permettent de donner un aperçu sur le déroulement du processus mis en place et sur la façon dont les acteurs associatifs participent à la consultation, puis à la manière dont ce processus a permis d'influencer la décision et le contenu des documents de planification produits.

Généralement, c'est la DRIRE qui a établi la liste des associations conviées à participer à la Commission régionale d'élaboration du plan (COREP), mais les groupes de travail sont restés ouverts à d'autres associations qui souhaitaient participer. Plusieurs facteurs sont apparus déterminants dans la participation des associations.

L'emprise spatiale des associations a joué un rôle important. Ce sont surtout les associations ayant une assise régionale qui se sont senties concernées. Les associations dont l'emprise est plus localisée ont pu être freinées dans leur participation pour des questions matérielles de coût de transport et de disponibilité.

L'expérience de la participation : on retrouve la distinction de L. De Carlo (1999) entre les associations disposant d'une expérience de la participation à différentes procédures (PDU, Agenda 21...) ou au sein de différentes instances (réseaux de mesure, conseil communal de concertation...). Souvent les associations ayant participé au PRQA bénéficient donc déjà d'une certaine expertise en matière de pollution atmosphérique.

Dans la plupart des régions, les grandes associations de défense de l'environnement ont été présentes dans les groupes de travail. À l'exception de la région Nord-Pas-de-Calais, les associations n'ont pas vraiment eu la responsabilité de la coordination du travail. On trouve également des associations de consommateurs, qui ont été intégrées récemment au sein des conseils d'administration des réseaux et qui se sont donc dotées progressivement d'une faculté d'expertise pour répondre à leur mission. Ainsi, en Auvergne, le représentant d'une association de consommateur joue un rôle non négligeable au sein du conseil d'administration d'ATMO Auvergne.

En ce qui concerne leur stratégie de participation, les associations ayant participé à l'élaboration du plan ont généralement adopté une stratégie d'adaptation en essayant d'acquérir un niveau d'expertise pour pouvoir participer. Mais on retrouve une distinction constatée également par L. De Carlo dans les scènes de débat au Québec entre deux configurations : une catégorie qui va tenter de performer dans le cadre imposé, en essayant d'avoir une capacité de proposition la plus efficace possible, et une catégorie constituée d'associations non initiées qui sont venues d'abord chercher une information et une initiation à la question et dont la participation assidue consiste alors en un apprentissage individuel dans le processus mis en place.

De manière générale, les associations qui ont participé aux travaux étaient en quelque sorte « institutionnalisées ». Le déroulement encore très technocratique du processus a sans doute contribué à atténuer le caractère revendicatif des associations et de leurs propositions. La participation aux discussions va placer les associations non plus dans une logique de conflit ou d'opposition aux sphères institutionnelles, mais dans une logique de partenariat. Il s'agit pour elles de rendre visible une manière de prendre place dans l'espace public, ce qui amène souvent une dérive du débat qui évite d'aborder les thèmes sur lesquels le système de valeur n'est pas partagé. En effet, la plupart des acteurs interrogés n'ont pas pu identifier des sujets conflictuels, ce qui prouve que les associations ont accepté d'aménager leurs revendications surtout s'il s'agissait de principes très généraux.

Les services de l'État sont-ils prêts à partager le pouvoir et à jouer un rôle d'animation ? Les citoyens et les associations sont-ils prêts à fournir un effort de technicité et de travail tout en acceptant de dépasser les strictes préoccupations de leurs adhérents qui pourraient les faire tomber dans une attitude négative relevant du stérile syndrome « NIMBY » (« Not In My BacKYard ») ? Peut-on parler de concertation lorsque seules les associations dotées d'un bon niveau d'expertise ont pu faire entendre leur voix ? Comment les PRQA se situent-ils vis-à-vis du citoyen acteur et des savoirs profanes ?

Le citoyen acteur

Le citoyen occupe un double rôle dans le domaine de la qualité de l'air. Il peut être victime de la pollution. Celle-ci peut induire des nuisances qui, par définition, sont tout à fait subjectives donc difficiles à traiter mais qui doivent faire l'objet du PRQA dans la mesure où ce plan doit intégrer les préoccupations des populations. Or, le traitement des plaintes n'est pas toujours effectué de manière pertinente dans l'état actuel des choses puisque les plaintes ne correspondent pas nécessairement à un risque objectif mais bien plutôt à une nuisance perçue qu'il est donc difficile de quantifier ou de mesurer. Cette difficulté rejoint la question du risque accepté ou acceptable qui représentera sans doute une question de société majeure pour le XXIe siècle.

Mais les habitants sont également des acteurs de la qualité de l'air en tant qu'automobiliste ou que fumeur. La prévention, comme toujours dans le domaine de la santé publique, se situe donc à l'interface entre la sphère publique et la sphère privée. Les choix individuels effectués quant à la salubrité du logement affectent également les risques sanitaires

encourus tout en s'appuyant sur le traitement social de la politique du logement.

Il s'agit alors, grâce à une information éclairée et complète, de tenter de guider des changements de comportement qui ne peuvent s'effectuer que sur un laps de temps long. Cette information est nécessaire pour prévenir les risques puisque, comme l'ont montré les affaires récentes (de la vache folle, du sang contaminé ou de la fermeture des incinérateurs d'ordures ménagères), l'expertise de l'opinion publique est reconnue par les décideurs. C'est dans cette perspective que la formation de fond prend tout son sens et c'est pourquoi se mettent en place, sur des questions d'environnement et de santé, des conférences citoyennes à l'image de celles qui ont eu lieu sur les organismes génétiquement modifiés ou sur le risque acceptable (États généraux de la santé) pour offrir des lieux de débats sur des sujets qui sont controversés et se prêtent à la polémique.

L'organisation de la prévention suppose donc la participation des habitants à la politique menée sur la qualité de l'air ; elle pose également la question du rôle des « intermédiaires » et des relais que sont les associations, les médecins et les élus locaux.

Paradoxalement, les moyens d'implication du citoyen restent limités. Ainsi, au moment de la mise à disposition du PRQA, certes, le citoyen ne s'est pas approprié le document de planification, mais les lieux de consultation, limités aux sous-préfectures, et la publicité lui ont-ils réellement permis de s'exprimer facilement ? En outre, le volume et le caractère technique des documents mis à disposition pouvaient ajouter une difficulté supplémentaire. Un des enjeux de la mise en œuvre des PRQA réside donc dans la diffusion d'une véritable culture de la qualité de l'air auprès des citoyens et de leurs élus.

Le rôle des élus

Dans quelle mesure la procédure de concertation mise en œuvre dans l'élaboration des PRQA a-t-elle permis un phénomène d'apprentissage de la démocratie locale en associant les représentants des citoyens et des élus ? Comment la démocratie participative peut-elle associer la démocratie représentative ? Au sein de l'élaboration des plans, comment les élus locaux se sont-ils sentis concernés par cette procédure mise en œuvre par l'État avec une collaboration forte et directe d'associations et de personnalités qualifiées ? D'après P. Calame (1998) : *« Les élus se situent traditionnellement en terme de réponse à apporter eux-mêmes aux problèmes qu'on leur pose ; ils ne sont pas préparés à l'idée qu'on va travailler ensemble à l'élaboration des questions elles-mêmes ».*

Globalement, à part quelques élus directement investis dans la surveillance de la qualité de l'air comme les présidents des AASQA, la participation des élus à l'élaboration du document a été très faible.

Le PRQA a retenu l'attention des élus régionaux qui, à travers le CRE, quand il existe, ont la possibilité de donner un avis autorisé. Les grandes villes se sont senties davantage interpellées par la pollution urbaine ; c'est pourquoi des élus de Haguenau, Aix-en-Provence, Cherbourg... ont suivi régulièrement les travaux du PRQA qui, pourtant, ne se déroulaient pas sur leur territoire.

La plupart du temps, les élus, dans le meilleur des cas, ont laissé cette charge aux techniciens. Ce sont eux, qui, avec les services de l'État et les associations, ont élaboré le document. Il est possible également que le caractère technique de la pollution atmosphérique ait découragé les élus.

À cet apprentissage « horizontal » de la démocratie participative se conjugue le difficile apprentissage de la décentralisation et de l'application de la subsidiarité. En effet les élus locaux détiennent de nombreuses clés de la prévention de la pollution atmosphérique dont l'efficacité dépend d'une bonne collaboration avec les services de l'État. Ces remarques rejoignent l'analyse qui avait été faite dans le département du Nord au lendemain du vote de la LAURE. Elle montrait la timide implication des élus locaux dans le domaine de la qualité de l'air (Roussel, 1997). Cette tension entre la commune et l'État s'explique certes par les intercommunalités qui ont souvent dessaisi la commune de sa compétence « environnement » mais également par le souci d'éviter, à travers la décentralisation, des transferts de charge importants. Les collectivités locales peuvent considérer que l'État doit assumer financièrement la surveillance de la qualité de l'air qui ne figure pas dans les lois de décentralisation et relève donc de la compétence de l'État. Cette réticence peut, à terme, dans certaines agglomérations, remettre en cause la pérennisation du fonctionnement des réseaux de surveillance.

Le décret d'élaboration du PRQA prévoit que le document soit porté à connaissance du public dans les préfectures et sous-préfectures et que, de surcroît, il fasse l'objet de délibération dans différentes instances (comités départementaux d'hygiène, conseils généraux et régionaux ainsi que les conseils municipaux des communes concernées par un PPA ou un PDU). Le dépouillement de l'ensemble de ces remarques est encore en cours ; néanmoins, à travers quelques exemples, il est possible de dégager quelques remarques :

- Dans la région Nord-Pas-de-Calais, cinq mois après la mise à disposition du public, seulement 70 avis de délibération des conseils municipaux avaient été retournés sur les 700 communes qui sont concernées par un PPA ou un PDU. Le taux de retour est donc de 10 %, ce qui est faible pour un document qui doit servir de cadre à une planification devant intéresser davantage la collectivité locale. Parmi les réponses parvenues, la plupart font état de l'avis favorable, émis le plus souvent par le conseil unanime. Le débat n'a-t-il pas eu lieu ou n'a-t-il pas été retranscrit ? Il n'est pas possible de tirer des

conclusions hâtives mais il est vrai que le conseil municipal ne s'est pas senti habilité pour proposer des éventuelles modifications du document. Même dans les municipalités dont certains membres avaient été impliqués dans l'élaboration du plan, la présentation qui en a été faite semble avoir été très neutre sans susciter véritablement un débat. Quelques municipalités d'ailleurs se prononcent avec réticence sur ce document ou bien refusent de se prononcer car elles ne se jugent pas suffisamment compétentes pour donner un avis pertinent. La raison invoquée est celle de l'intercommunalité. En effet, une commune qui a délégué au sein d'une structure communale la question de l'environnement ne se sent plus compétente pour évoquer des questions qui, pourtant, touchent la vie quotidienne de tous les citoyens.

Peu de communes commentent ou émettent une recommandation. Les commentaires soulignent souvent une nuisance qui suscite une réaction particulière qui ne doit pas échapper à la gestion régionale de la qualité de l'air comme la présence, sur la commune, d'une activité polluante : usine, décharge, motrices diesel...

• Les communes les plus sensibles aux questions environnementales en général et aux problèmes de la qualité de l'air en particulier semblent être celles qui ont une tradition d'intervention sanitaire à travers un bureau municipal d'hygiène habitué, tout au long du XXe siècle, à recueillir les plaintes des habitants. Dans un contexte certes différent, F. Boutaric montre l'importance des inquiétudes liées à la santé dans la prise de conscience des élus parisiens de l'enjeu majeur que représente la qualité de l'air pour la capitale.

Enfin, l'émergence de la pollution automobile interroge également fortement les élus municipaux sur le rôle à jouer dans un aménagement du territoire plus respectueux de l'environnement. Selon un sondage, réalisé par la SOFRES pour le Conseil national de l'air auprès de 100 maires ou élus, 94 % des personnes interrogées admettent que la qualité de l'air est une préoccupation accrue de leurs administrés. Mais ils ne sont que 55 % à déclarer avoir intégré ce problème dans leur campagne*. *« Car lutter pour la qualité de l'air c'est prendre le risque de l'impopularité et donc de l'échec, du moins le pensent les candidats... Contester la sacro-sainte place de l'automobile dans la ville leur paraît un pari risqué »*.

Confirmant ainsi différents constats dressés par J. Theys et C. Emilianoff**, S. Frère, dans une étude récente, montre le faible intérêt des municipalités de la région du Nord-Pas-de-Calais pour mettre en œuvre des opérations se réclamant du développement durable.

Les partenariats avec le monde des médias et celui de l'Éducation nationale sont encore trop ténus

La médiatisation de l'information joue un rôle tout à fait essentiel dans la communication des données de pollution vers le grand public. C'est au cours des alertes que la recherche sur les outils de communication est la plus sensible. La médiatisation des alertes doit-elle agir davantage sur la responsabilité que sur la peur puisque le risque sanitaire, pour l'ensemble de la population, est faible en cas de dépassement des seuils d'alerte ?

Au-delà de l'information des citoyens, la formation, voire l'éducation, sont indispensables en matière de prévention pour infléchir des comportements. Dans ce cadre, le rôle de l'Éducation nationale est fondamental dans la formation des citoyens de tous âges. Des représentants du rectorat et des universitaires ont souvent été associés aux travaux du PRQA. Si, au niveau régional, il semble difficile d'agir sur les programmes, de nombreuses actions peuvent être envisagées : projets pluridisciplinaires, formation des enseignants, formation d'emplois jeunes plus particulièrement sensibilisés à la qualité de l'air pour mettre en place dans les établissements des conférences, expositions et animations...

Malheureusement ces actions relèvent souvent plus d'initiatives individuelles que d'actions planifiées et concertées.

La mise en place d'une politique de gestion et de prévention de la qualité de l'air dépend de la connaissance des impacts de la pollution atmosphérique. Or, l'évaluation de ces impacts relève encore largement de la recherche. L'imbrication de la gestion de la qualité de l'air avec la recherche fondamentale est nécessaire puisque, comme le définissait le Conseil de l'Europe en 1967, la pollution atmosphérique dépend « des connaissances scientifiques du moment ».

Les universitaires ont très largement participé aux travaux du PRQA parfois par des contributions écrites. Le programme Primequal-Prédit a structuré la recherche française autour de la pollution atmosphérique mais les équipes impliquées dans ces programmes de recherche n'ont que peu contribué aux PRQA qui se situent dans un registre très opérationnel. Les collaborations avec les équipes de recherche locales font partie des préconisations des plans. Pourtant l'ouverture de la pollution atmosphérique vers le champ de la recherche universitaire est incontournable et représente un enjeu pour le redéploiement de la gestion locale de la qualité de l'air.

Le monde de la santé : les médecins et la recherche médicale

Dans beaucoup de régions, les médecins universitaires ont largement participé aux groupes de travail.

---

* *Le Monde, 7 mars 2001.*

** *Ces auteurs constatent que, contrairement à d'autres pays européens, les associations d'élus se sont peu investies sur le thème du développement durable.*

La DRASS a été largement épaulée par l'investissement du monde médical dans son ensemble. Les médecins pneumologues et médecins de santé publique se sont mobilisés soit dans le cadre universitaire, soit dans le cadre des ORS, des cellules épidémiologiques ou des bureaux d'hygiène. Parmi les universitaires, les médecins ainsi que les épidémiologistes et les spécialistes de santé publique se sont beaucoup investis dans la mise en œuvre de l'importante facette sanitaire de cette loi. Certes, dans les régions dans lesquelles la pollution est déjà considérée comme un problème de société, les médecins s'interrogent sur le rôle qu'ils doivent tenir au quotidien et en cas d'alerte. Dans la plupart des régions, les médecins généralistes, soutenus par une informatisation obligatoire et récente étaient tout à fait prêts à jouer le rôle de médecins sentinelles et à participer à des études qui porteraient tout autant sur la morbidité que sur la mortalité et sur l'occurrence de pathologies légères autant que sur les hospitalisations. Ainsi, en Alsace, les médecins, poussés par les interrogations de leurs patients, ont déjà participé à de nombreux protocoles de collecte de l'information. Cette mobilisation a permis la réalisation de quelques études précieuses sur la relation entre morbidité et qualité de l'air. Dans d'autres régions, la mobilisation des médecins généralistes est moins nette. Ainsi, l'ORS de Marseille a réalisé une étude sur le degré de sensibilisation des médecins aux questions de qualité de l'air. Cette étude montre que le niveau de connaissance moyen des médecins généralistes sur la pollution atmosphérique est faible.

D'un point de vue médical, l'exposition des individus à la pollution de l'air est globale et ne peut pas être limitée à l'exposition subie dans l'environnement extérieur. C'est pourquoi, selon la personnalité des médecins ayant eu en charge la rédaction du document, les régions ont opté pour une extension du PRQA aux enceintes closes ou non. Certaines régions incluent la question des pollutions intérieures et du tabagisme, d'autres se cantonnent dans l'évaluation de l'impact des pollutions environnementales. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, non seulement la Commission « Santé » a intégré les pollutions intérieures mais un groupe de travail spécifique a eu en charge la question des pollutions domestiques et du logement.

Les investigations effectuées sur la santé ont mis en évidence un certain nombre de domaines dans lesquels le déficit de connaissances est important. En particulier, l'évaluation des risques sanitaires locaux n'a pas pu toujours être menée à bien en dépit de la publication par l'Institut de veille sanitaire d'un « Guide méthodologique pour l'évaluation des risques sanitaires liés à la pollution de l'air. ». Ces études n'ont pas pu être initiées pendant le laps de temps trop court de la durée d'élaboration du PRQA mais sans doute auront-elles lieu au cours des années à venir. Cette question interroge la surveillance de la pollution atmosphérique et la pertinence du dispositif par rapport à l'appréhension de problèmes sanitaires.

Les interrogations du corps médical sur l'évaluation de l'exposition globale des individus ont souligné un autre domaine dans lequel le déficit de connaissances est encore grand.

Dans le domaine sanitaire, l'importance de la formation et de l'information a été soulignée à maintes reprises pour rendre les individus responsables de leur santé et des risques qu'ils peuvent prendre. En effet, intégrer les préoccupations sanitaires dans la planification de la qualité de l'air dépend beaucoup de la politique de communication initiée. Les citoyens sont très avides de connaissances et refusent complètement la culture du secret trop souvent développée au cours des dernières décennies.

Conclusion

Le jeu des acteurs a été tout à fait essentiel dans le processus d'élaboration du PRQA. Le document produit est le fruit de l'expertise locale. C'est en fonction de la présence et du poids de certains experts que les questions ont été traitées. Ainsi, la pollution agricole a été développée dans le PRQA de Bretagne car de nombreux savoirs avaient été accumulés sur la question. De la même manière, la pollution à l'intérieur des locaux a été développée en Alsace et dans le Nord-Pas-de-Calais puisque des connaissances avaient déjà été localement accumulées sur le sujet.

Cette démarche de planification se situe bien à l'intérieur d'un processus d'apprentissage, de la décentralisation, de la participation et de la pluridisciplinarité. En effet, cette approche plurielle nécessite un élargissement du champ culturel de chaque participant. En particulier, de plus en plus, les acteurs de l'environnement auront à croiser trois types de culture : celle de l'ingénieur, celle du médecin et celle des sciences politiques. Alors que la surveillance de la qualité de l'air est majoritairement confiée à des ingénieurs, les médecins doivent prendre une place nouvelle pour répondre aux objectifs de santé publique préconisés par la loi. Les politiques de prévention élaborées interrogent nécessairement les élus locaux qui ont en charge l'urbanisme et l'aménagement du territoire de leur commune. Cette responsabilité représente une des clés essentielles de la politique territoriale à mener en matière de pollution atmosphérique en particulier et d'environnement en général.

L'élaboration des PRQA a sans doute contribué à initier, par son action fédératrice, l'émergence d'une véritable gouvernance régionale de la qualité de l'air. Pour l'instant, l'expertise a été largement partagée mais seule la mise en œuvre de ces plans pourra attester de la construction d'une véritable gouvernance locale dans le domaine de la qualité de l'air. L'émergence d'une nouvelle structure plus participative ne peut se faire que progressivement et les PRQA ont sûrement été un outil d'apprentissage appréciable. Peut-on pour autant dire que l'introduction de ces nouvelles pratiques intégrant le public asso-

ciatif à l'expertise collective va jusqu'au partage du pouvoir inclus dans la notion de gouvernance ? Ou bien à l'inverse, peut-on encore dire que seuls ceux qui détiennent les clés des finances publiques peuvent monopoliser le pouvoir ? La LAURE s'inscrit dans le développement du droit dit « post-moderne » dans lequel la force de la règle de droit ne provient plus de ce qu'elle s'énonce comme un ordre obligatoire, auquel tous sont tenus de se soumettre ; elle dépend désormais du consensus dont elle s'est entourée (G. Lagny 2000). Les textes indiquent des objectifs qu'il serait souhaitable d'atteindre, formulent des recommandations qu'il serait bon de respecter. L'application de ces textes n'a donc plus un caractère impératif ; leur application dépend non plus de la soumission mais de l'adhésion des destinataires. Cet avènement d'un droit « non prescriptif », « déclaratoire » voire « incantatoire » est indissociable du passage au droit négocié. La concertation pratiquée au niveau de l'élaboration du document implique le consentement des assujettis. La poursuite de la mobilisation des différents acteurs est donc une condition indispensable pour la réussite et la mise en œuvre des préconisations suggérées par le plan.

Pour la poursuite de la dynamique initiée

Dans la plupart des régions, les délais impartis pour l'élaboration du plan ont été très courts et les acteurs mobilisés ont unanimement insisté sur le caractère nécessairement provisoire de certains résultats avancés. Les résultats des études initiées n'étaient pas tous disponibles pour étayer une stratégie solide à travers des préconisations pertinentes. Le PRQA a mis le doigt sur le déficit de connaissance dans certains domaines. En particulier, de gros efforts doivent encore être faits pour développer des outils de gestion pertinents : cartes ou modèles. En outre, la faisabilité des orientations proposées n'a pas pu toujours être testée. De telle sorte que la création d'un Comité de suivi ayant pour objectif de poursuivre les travaux et de veiller à l'application du document a été partout décidée.

La constitution d'un Comité de suivi fait souvent l'objet de la proposition n° 1 du plan

Cependant les formes précises à donner à cette instance ne sont pas toujours précisées. La région Midi-Pyrénées préconise que ce soit la commission du PRQA qui se transforme en Comité de suivi et qui continue ses travaux avec un objectif plus opérationnel. Dans la région Basse-Normandie, le Comité de suivi préconisé est un Comité régional stratégique de la qualité de l'air. Il regroupe différents organismes en étant présidé par la DRIRE. La région PACA s'appuie beaucoup sur le Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) pour assurer la mise en œuvre et le suivi des orientations.

Les PRQA ont été l'occasion de constituer un réseau d'acteurs dont la compétence peut être pérennisée. Une partie de ces compétences est d'ores et déjà captée par les conseils d'administrations des réseaux de mesure qui, à travers leur mission de surveillance, s'entourent d'un maximum d'acteurs. Néanmoins la surveillance ne couvre pas l'ensemble du champ de la qualité de l'air, et d'autres instances émanant d'un Comité de suivi du PRQA doivent offrir des lieux pour poursuivre la dialectique initiée et nouer des partenariats répondant à l'impératif de la pluridisciplinarité. Ces instances partenariales s'imposent de plus en plus au niveau régional même si elles doivent revêtir des formes différentes.

Les missions de ce Comité de suivi sont claires. Il s'agit de suivre la mise en œuvre des orientations et les études entreprises pour faire du PRQA non pas un document statique mais une réelle dynamique de gestion régionale de la qualité de l'air.

Les orientations émises sont très variées et leur mise en œuvre risque d'être parfois difficile

Les stratégies régionales sont très diverses. L'Alsace a adopté une présentation originale en insistant sur les points forts et les points faibles de la région. Le Nord-Pas-de-Calais a essayé de hiérarchiser les orientations. Cet exercice est difficile et l'importance accordée à une orientation peut refléter soit un consensus, soit une faisabilité forte liée à la présence acquise d'un financement. L'Auvergne détaille de nombreuses actions mais les partenaires identifiés sont peu nombreux.

- Certaines orientations valident des projets dont la faisabilité est déjà acquise. Ainsi les réseaux de mesure souhaitent la création d'un site Internet qui était déjà demandé de manière forte par le ministère. Les réseaux de mesure inscrivent également dans le plan la mesure de nouveaux polluants réglementés ou l'extension de leur champ de compétence rendue obligatoire par la loi. De la même manière, quelques objectifs recouvrant les missions de l'ADEME sur les énergies renouvelables ou les technologies propres sont intégrés.

- D'autres orientations utilisent le niveau régional à titre d'exemplarité pour aller plus loin que le niveau national déjà imposé par la réglementation. Toutes les orientations sur les carburants propres relèvent de cette catégorie.

- D'autres encore, relèvent de principes généraux tout à fait consensuels mais dont la mise en œuvre paraît difficile et floue. C'est souvent le cas des préconisations concernant l'information du public. On peut relever la proposition suivante : « promouvoir auprès de la population toutes solutions favorisant les changements de comportements respectueux de l'environnement ». Cet objectif, très consensuel est bien difficile à traduire par des opérations concrètes ! !

- D'autres enfin sollicitent l'engagement des pouvoirs publics sur, par exemple, le renforcement des contrôles de police ou le traitement des plaintes.

• Des orientations concernent les PPA ou les PDU. Les PRQA ont eu pour objectif de préconiser, comme le suggérait la loi, des recommandations pour les PDU. Selon les régions ces dispositions sont plus ou moins détaillées. Cependant, pour des raisons de calendrier, officiellement ces préconisations ne pourront pas être reprises. L'intégration de ces préoccupations relève donc du poids et de la conviction des acteurs qui ont participé aux différents plans. Les PRQA souhaitent voir les régions se doter d'outils d'observation sur l'état du parc de véhicules, sur le trafic, sur les modes de déplacement. Ces outils pourront servir d'indicateurs pour l'évaluation de la politique publique en la matière.

Les orientations inscrites dans le PRQA sont le fruit d'une large participation consensuelle. Personne ne s'est octroyé le droit de supprimer des suggestions faites par l'un ou l'autre groupe de travail. En revanche, les discussions n'ont pas porté sur la faisabilité de ces propositions. Effectivement, on peut supposer que la mise en œuvre des recommandations relève déjà de l'après-PRQA. Ce qui explique que des doutes puissent persister quant à la faisabilité de telles orientations.

La mise en œuvre de ces orientations dépendra de plusieurs facteurs

On peut toutefois se demander pourquoi les recommandations issues de cette expertise partagée n'ont pas davantage été mentionnées dans des documents liés à une planification financière comme le Contrat de Plan État-Région ? Les lendemains du PRQA pourront permettre de constater si les liens créés entre les différents acteurs de la qualité de l'air permettent de construire un paysage nouveau plus ouvert sur des partenariats divers et efficaces.

Le « contrôle social » que l'on peut espérer dans la réalisation et la mise en œuvre du dispositif initié ne peut guère être envisagé sur le plan juridique. Un recours contentieux paraît difficile. Comme pour les contrats de plans, les PRQA « ne produisent pas des effets juridiques suffisants pour justifier un recours pour excès de pouvoir.... Quant aux effets juridiques immédiats de ces contrats, nous ne pouvons nous empêcher de les juger bien maigres : pour nous en tenir au contrat de plan contesté, ce document énumère les objectifs recherchés d'un commun accord par les parties contractantes. Ces objectifs étant formulés en des termes généraux, ils ne sauraient se voir reconnaître une portée normative* ».

Les PRQA ont souvent été rédigés en même temps que les Contrats de Plan État-Région. Ce synchronisme représente une chance dont les régions n'ont pas toujours profité. Parfois les deux démarches ont été menées de manière cloisonnée même si les acteurs impliqués dans le domaine de la qualité de l'air ont souvent été les mêmes. À cet égard, au moins dans certaines régions, la synergie entre les conférences régionales de santé et l'élaboration des programmes régionaux de santé a été plus fructueuse mais appliquée à un domaine beaucoup plus vaste. Les conférences régionales de santé, organe démocratique et délibératif, donnent leur avis sur les priorités de santé qui doivent être mises en œuvre au sein des programmes régionaux de santé dont le financement est assuré en grande partie par le contrat de plan.

La mise en application du PRQA dépend de la pression de l'opinion publique sensibilisée par des relais médiatiques et de la constitution d'un Comité de suivi.

Le relais médiatique et la pression de l'opinion publique poursuivent le caractère négocié du plan. Si la concertation a été efficace, les orientations doivent correspondre à de réels besoins de la population. L'opinion publique, relayée par la presse, doit surveiller la mise en œuvre des orientations préconisées. Le processus de concertation initié au cours de la réalisation du document doit se poursuivre à travers une appropriation par la population de tous les enjeux soulignés et de toutes les orientations préconisées.

Articulation des échelles

Tout l'enjeu du dispositif des PRQA consiste à définir des mesures pertinentes à l'échelle régionale et à élaborer des recommandations pour que des mesures, articulées avec les mesures régionales, soient prises au niveau national et au niveau des agglomérations.

Le niveau régional est jugé pertinent pour traiter de la question de la qualité de l'air en complément avec le niveau des agglomérations initié par les PPA. Puisque l'air n'appartient pas à un bassin géographique comme l'eau, certes la région représente un niveau intéressant pour traiter des questions globales. C'est pourquoi les réseaux de surveillance de la qualité de l'air doivent s'adapter à cette échelle pertinente. En effet, l'optimisation du réseau de capteurs, la modélisation et la prévision de la qualité de l'air doivent s'effectuer au niveau régional. C'est également à ce niveau que des partenariats scientifiques intéressants peuvent se nouer. Cependant la nécessaire régionalisation des réseaux ne signifie pas l'effacement de toute une histoire qui a contribué à créer des liens de proximité entre les différents acteurs de la qualité de l'air.

Cohérence des différents plans

Dans le domaine des transports, la cohérence du PRQA avec les autres schémas d'aménagement est essentielle et devra représenter un élément important pour l'évaluation de la politique mise en œuvre. Dans le Nord-Pas-de-Calais, le PRQA encourage les villes de moins de 100 000 habitants à mettre en œuvre un PDU, mais on peut regretter que les PRQA n'aient

* *Avis du Conseil d'État (25 octobre 1996) sur le recours de l'association Estuaire Écologie contre l'État accusé de ne pas avoir respecté le contrat de plan.*

pas davantage cherché à rendre cohérent, au niveau régional, les différents PDU en s'appuyant sur l'association régionale des AOT. Les périmètres des PDU n'étaient pas pertinents pour inciter à la maîtrise de la péri-urbanisation ou pour encourager l'utilisation des TER dans les mouvements pendulaires. La nouvelle loi « Gayssot » essaie de pallier cette défaillance que les PRQA auraient pu souligner davantage. Cette lacune renforce l'idée selon laquelle, à quelques exceptions près, les responsables du secteur des transports n'ont pas saisi l'élaboration du PRQA comme une étape dans un processus permettant de faire progresser certaines idées.

On a déjà souligné combien les schémas de services collectifs sur les transports ou les schémas de voirie avaient davantage mobilisé le monde des transports que les PRQA.

Conclusion

Ces plans s'intègrent indiscutablement dans un processus d'apprentissage : « *C'est,* selon J. Mélèse (1990), *apprendre à être acteur dans un système complexe où sont logés d'autres acteurs, c'est acquérir des représentations qui prennent en compte les représentations des autres acteurs ; c'est aussi apprendre à confronter et à associer des représentations et à élaborer avec les autres des représentations communes* ». Quels que soient les résultats, l'élaboration de ces différents plans aura pu servir d'apprentissage. La pollution atmosphérique n'avait pas fait l'objet de politiques publiques ouvertes à l'ensemble de la société puisque toutes les législations précédentes sur le sujet avaient surtout eu les industriels pour cible. En outre, les nouvelles pratiques de politiques environnementales ne s'improvisent pas, elles s'inscrivent dans une démarche de décentralisation et de reconnaissance mutuelle des différents acteurs. Il était donc essentiel d'initier une dynamique. Grâce à l'ouverture thématique du champ de la pollution atmosphérique, les travaux du PRQA ont indéniablement permis un brassage des idées et des cultures. Un des enjeux futurs consiste à mobiliser les collectivités locales et territoriales sur le sujet. L'émergence de la pollution automobile interroge également fortement les municipalités sur le rôle qu'elles peuvent jouer dans un aménagement du territoire plus respectueux de l'environnement.

Le partage de l'expertise entre les associations, les services de l'État et les personnalités qualifiées a été effectif. Certaines contributions ont d'ailleurs été rémunérées sur les fonds publics affectés au PRQA. La concertation a permis d'améliorer les documents produits, et, sans doute, leur applicabilité.

De plus en plus, les politiques publiques doivent dépasser l'obligation de procédures pour arriver à des résultats tangibles pouvant faire l'objet d'évaluations concrètes économiques, sociales, environnementales... Les PRQA ne font pas exception à cette nouvelle règle que les « profils environnementaux régionaux* » concrétisent et que la Loi sur l'air encourage. En effet, les PRQA doivent faire l'objet d'une révision au bout de cinq ans. Cependant, seule l'amélioration de la qualité de l'air servira de preuve à l'efficacité des mesures prises. Il faut tirer parti au mieux de cette expérience pour que la dynamique puisse porter ses fruits et être à la hauteur des espoirs investis par les acteurs de cette démarche.

** Les profils environnementaux établis sous l'autorité de la DIREN se doivent de faire un véritable état des lieux de l'environnement dans la région et donner des grilles d'évaluation des politiques à promouvoir.*

Références

- Bonnaud F. Pollution, tabagisme et grand public. Pollution Atmosphérique, avril-juin 1999 : 34.
- Boutaric F. Émergence d'un enjeu politique à Paris : la pollution atmosphérique due à la circulation automobile. Pollution Atmosphérique 1997 ; 155 : 41-54.
- Boy L. La référence au principe de précaution et l'émergence de nouveaux modes de régulation ? Les petites affiches, 8 janvier 1997 ; 4 : 4.
- Bugge H-C. La pollution industrielle. Problèmes juridiques et administratifs, Éd. PUF 1976.
- Busson B. Vers l'aménagement durable du territoire. Droit de l'environnement 1999 ; 70 : 3.
- Cabourdin C. La politique française de maîtrise de l'énergie. Pollution Atmosphérique, avril-juin 1998 : 34.
- Calame P, Tallemant A. Les conditions d'une nouvelle gouvernance urbaine. Pouvoirs locaux 1998 ; 37 (II).
- Chevallier J. Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique. RDP 1998 ; 3 : 659.
- Crozier M. À quoi sert la sociologie des organisations ? Éd. Seli Arslan 2000 ; Tome 1 : 352 p.
- Daël S. Le régime juridique des contrats de plan entre l'État et les régions. RFDA, janvier-février 1988.
- De Carlo L. La participation en aménagement au Québec : un processus démocratique ? Une consultation publique à Montréal – Gestion négociée des territoires et politiques publiques. Espaces et Sociétés 1999 ; 97-98.

- Dubos R. L'homme et l'adaptation au milieu. Éd. Payot 1972.
- Faberon J-Y. La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Revue juridique de l'environnement 1997 ; 2 : 133 ; 3 : 355.
- Festy B. Fixation des normes de pollution de l'air. Pollution Atmosphérique, avril-juin 1997 : 23.
- Frère S. Étude de repérage concernant l'évaluation des besoins des collectivités locales en matière d'environnement, énergie et transports dans les principales agglomérations de la région Nord-Pas-de-Calais. Rapport remis à l'ADEME en mars 2001.
- Habermas J. L'espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise. Éd. Payot 1986.
- Habermas J. Droit et démocratie, entre faits et normes. Éd. Gallimard 1997.
- Institut de veille sanitaire (InVS). Évaluation de l'impact sanitaire de la pollution atmosphérique, 1998.
- Jagusiewicz A. La réduction des émissions d'ammoniac : inventer la vache nucléaire ? Pollution Atmosphérique 1999 ; 164 : 65.
- Jeantet T. Démocratie directe, démocratie moderne. Entente, Paris 1991.
- Jones CO. An introduction to the study of Public Policy. Belmont, Duxbury Press 1970.
- Lagny G. Les plans régionaux pour la qualité de l'air : un coup d'épée dans l'eau ? Mémoire de DEA de l'Université de Nantes 2000 : 74 p.
- Larrue C. La lutte contre la pollution de l'air en France. Le cas du dioxyde de soufre. In : Les politiques d'environnement. Éd Recherches 1998 ; 137-53.
- Lascoumes P. La gestion technocratique des risques industriels. In : Les politiques d'environnement. Éd Recherches 1992 : 281-95.
- Lascoumes P. L'éco-pouvoir – Environnements et politiques. Éd. La découverte 1994.
- Lascoumes P, Le Bourhis JP. L'environnement ou l'administration des possibles – La création des directions régionales de l'environnement. Éd. L'Harmattan, Collection Logiques politiques 1997.
- Lascoumes P, Vlassopoulou CA. Protéger l'air ou réguler les sources de pollution atmosphérique ? Regard sur l'actualité, mars 1998 : 31.
- Mélèse J. Approche systématique des organisations. Paris 1990.
- Morand-Devillier J. La concertation : une simple reconnaissance ou une nouvelle obligation. Revue administrative 1986 : 323.
- Morand-Devillier J. Les réformes apportées au droit des associations et de la participation publique. RFDA 1996 ; 12 : 218.
- Mortgat B. Un outil indispensable : la modélisation – Pollution atmosphérique. Environnement et technique 1999 ; 189 : 71.
- Ost F. Le temps virtuel des lois post-modernes ou comment le droit se traite dans la société d'information, les transformations de la régulation juridique. LGDJ 1998.
- Pauli G, et al. Comment lutter contre la pollution intérieure des locaux ? Pollution Atmosphérique, avril-juin 1998 : 82.
- Quénel P, et al. Surveillance des effets sur la santé de la pollution atmosphérique en milieu urbain : étude de faisabilité dans 9 villes françaises. Objectifs et principes. Pollution Atmosphérique, octobre-décembre 1997 : 88.
- Romi R. Les réformes de l'administration de l'Environnement en 1990 : des « grands mots » aux « petits remèdes » ? RDP 1991 : 1089.
- Romi R. Les collectivités locales et l'environnement. LGDJ 1998.
- Roussel I. La difficile mais nécessaire territorialisation de la qualité de l'air. Pollution Atmosphérique 2001 ; 169 : 75-85.
- Roussel I, Dab W. L'air et la ville. Hachette Littératures 2001.
- Roussel I, Scarwell H, Callens S. La perception du risque lié à la pollution atmosphérique par les élus locaux. Air Pur 1997 ; 53 : 21-8.
- Roussel I, Scarwell H, Callens S. Les principes de précaution : une autre pratique de la gestion des risques. Pollution Atmosphérique, juillet-septembre 1998 : 29.
- Sauvage A, Chevrier S, Derrien A. Des outils de planification pour construire des villes durables, le PRQA breton, le PPA rennais et les PDU de Rennes, Brest et Lorient, étude financée dans le cadre du programme PRIMEQUAL juillet 2000.
- Stroebel R. Travaux réglementaires et normatifs européens « qualité de l'air », état des lieux et perspectives. Pollution Atmosphérique, juillet-septembre 1999 : 32.
- Theys J, Emilianoff C. Les contradictions de la ville durable. Le débat 2001 ; 113 : 122-35.