

DOCUMENTS

Pollution atmosphérique en Ile-de-France : un révélateur du fonctionnement des institutions ?

Bruno FARGETTE*

Quand la qualité de l'air prend possession des médias

Novembre 1989. Un anticyclone recouvre l'Europe. Plusieurs villes annoncent des niveaux de pollution élevés. Paris n'a rien déclaré de tel. Les journalistes s'en émeuvent. Pour la première fois, les équipes de télévision, de radio, françaises mais aussi allemandes, italiennes..., vont prendre leur quartier au siège d'AIRPARIF. Le 5 décembre, huit jours après le début de l'épisode, le ministère de l'Environnement met en place une cellule de crise. Il s'engage à publier les résultats des mesures de surveillance de l'air dans les grandes villes françaises. Déjà les questions de santé sont mises en avant¹. Déjà, au journal télévisé du soir, un journaliste interpelle le ministre de l'Environnement : invitera-t-il les automobilistes franciliens à ne pas circuler si la situation se prolonge ?...

Le ton est donné : il ne changera plus. Au rythme des pointes de pollution, l'automobile à Paris sera chaque fois davantage mise en accusation. Car c'est bien la situation parisienne qui depuis domine l'information nationale sur la qualité de l'air. Certes lors d'épisodes de pollution hivernale imputables en large part aux émissions des industries et des chauffages domestiques, la presse rendra compte des

problèmes constatés dans de grandes régions industrielles (région lyonnaise, Haute-Normandie...)². En revanche les pointes d'ozone estivales ne seront longtemps relevées qu'à Paris... et Strasbourg : il faudra attendre l'été 1997 pour que les mesures se développent dans bien d'autres villes et que leurs résultats soient connus de la presse, qui commencera d'y faire écho³. Plus récemment, un quotidien consacrait une complète double page au palmarès des pays européens et des villes françaises les plus touchés par l'ozone⁴. Le tableau, p. 534, qui en est extrait, est intéressant à plus d'un titre⁵ :

– portant sur les années 1994 à 1999, il témoigne que la situation de dépassement de normes n'est pas propre à Paris, et depuis longtemps ;

– la population indiquée pour Paris est 9,6 millions d'habitants : c'est-à-dire celle de l'agglomération parisienne ; le nom de « Paris » renvoie pour les étrangers à la métropole-capitale dans son ensemble, quand les Franciliens, attachés à leur commune, mais aussi les médias n'y entendent que la ville-capitale : ambiguïté sémantique d'importance, on y reviendra.

« Il n'est bon bec que de Paris »⁶

Dans cette montée en puissance, en une décennie, du thème de la qualité de l'air dans l'opinion, une

* Directeur régional adjoint de l'industrie, de la recherche et de l'environnement d'Ile-de-France.

Nota Bene : une version très résumée de cet article a paru sous le titre « Quand la pollution atmosphérique en Ile-de-France est un révélateur des institutions » dans la Revue politique et parlementaire (n° 1005, mars-avril 2000, pages 111 à 116).

1. Voir par exemple *France-Soir* et *Le Parisien* du 5 décembre 1989. Un article paru six mois plus tôt offre un saisissant contrepoint. Sous le titre : « Transports publics contre voitures individuelles/Sauver les villes de l'asphyxie » (*Le Monde*, 20 juin 1989), il rend compte d'un congrès de l'Union internationale des transports publics. De pollution de l'air il n'est pas question, seules sont évoquées les « pierres rongées par les gaz d'échappement à Paris » et les « pluies acides provoquées par le rejet de gaz dans l'atmosphère et coupables de tuer les forêts ». Le mot asphyxie ne renvoyait alors qu'aux « embouteillages monstres sur toute la planète », et au constat : « l'excès de voitures tue la ville et tue la voiture elle-même ». Quelques années plus tard, les mots prendront un sens très différent.

2. Précisément en 1989, l'accent est d'abord mis sur Lyon et Le Havre, avant Paris (voir journaux cités à la note précédente). En janvier 1997, l'alerte la plus vive est déclenchée à Lyon.

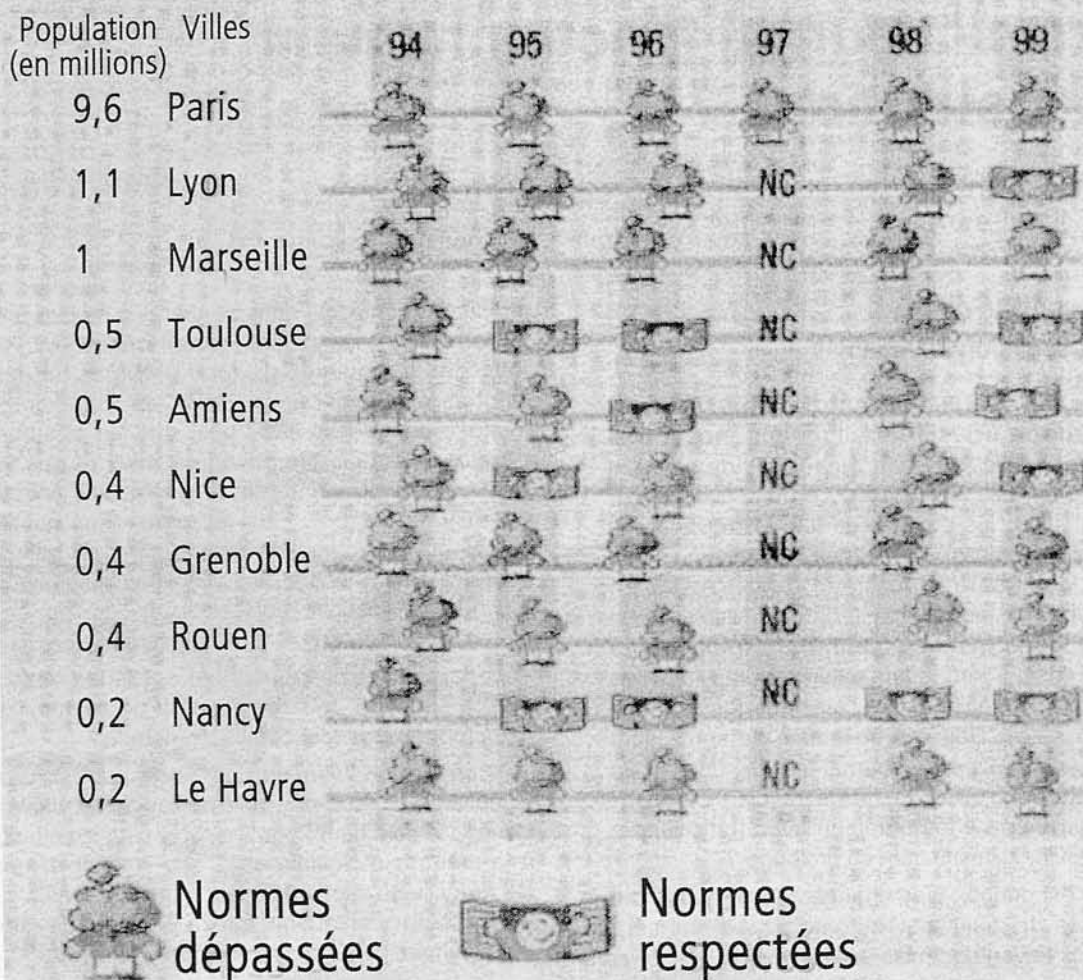
3. Voyez par exemple *Le Monde* des samedi 23 août et mardi 26 août 1997, signalant les alertes non plus seulement à Paris ou Strasbourg, mais aussi à Marseille, Nancy, Rouen, Aix-en-Provence.

4. *France-Soir*, dans son numéro du vendredi 24 septembre 1999 (pages 2 et 3).

5. La source indiquée est la Commission européenne à partir des données mesurées par les associations locales et fournies par l'État français ; l'année 1997 n'est renseignée que pour Paris : que penser d'une telle carence ? Notez aussi l'absence, curieuse, de Strasbourg.

6. François Villon, *Le Testament*, *Ballade des femmes de Paris*.

Les 10 villes françaises hors norme



Source : Commission européenne - Direction générale XI (Environnement, Sécurité nucléaire et protection civile)

chose m'a toujours intrigué : pourquoi parle-t-on autant de la pollution à Paris ? Cette question peut être précisée, dans deux directions distinctes :

- pourquoi à Paris plutôt que dans des villes de province, ou dans des métropoles étrangères ?
- mais aussi pourquoi à Paris plutôt que dans la petite couronne, dans l'agglomération parisienne, ou dans l'ensemble de l'Ile-de-France ?

Le présent propos n'a pas pour objet d'apporter une réponse technique à l'une ou l'autre de ces interrogations⁷. Concernant la première d'entre elles, je dirai simplement que la situation en agglomération parisienne ne mérite pas, à mes yeux, une telle notoriété, ou, si l'on préfère, une telle indignité⁸.

Bien entendu l'attention toute particulière dont bénéficie Paris de la part des médias peut avoir bien

7. Le lecteur intéressé par la dimension technique du débat trouvera des éléments de réflexion appropriés dans le Plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) en Ile-de-France approuvé le 31 mai 2000 et disponible sur le site www.drire-ile-de-france.fr

8. Le baromètre d'opinion des décideurs d'entreprises internationales, constitué par l'enquête annuelle Healey & Baker, reflète bien l'effet d'image subi par Paris : si le classement général des cités européennes les plus accueillantes aux entreprises n'a guère varié depuis 1993 pour les cinq premières (Paris est 2^e derrière Londres, avant Francfort, Bruxelles et Amsterdam – cette dernière venant de passer 4^e, doublant Bruxelles, au classement 1999), le critère caractérisant la situation plus ou moins favorable des villes au regard de la pollution a vu la position de Paris se dégrader au fil des ans : 14^e en 1994, 19^e en 1995, 20^e en 1997, 26^e même en 1998 ; elle vient heureusement de revenir en 23^e place en 1999. Londres, métropole de taille comparable, conserve un rang plus stable : 17^e en 1994 et 1995, 14^e en 1997, 19^e en 1998, 18^e en 1999.

des causes. Parmi celles qui viennent spontanément à l'esprit il en est de techniques (le réseau de mesure de la qualité de l'air, mais aussi la surveillance sanitaire, y sont plus anciens et plus développés qu'ailleurs), de socio-économiques (le poids démographique et économique de l'Ile-de-France rendrait les répercussions d'une médiocre qualité de l'air plus lourdes qu'ailleurs), mais aussi, pourquoi pas, de socio-politiques : la centralisation parisienne de la vie politique française, seulement entamée par la décentralisation de 1982-83, et son miroir – les médias – ne produiraient-ils pas sui generis une image grossie et déformée de moult événements⁹ ? Le refrain de notre poète du Moyen Âge ne demeure-t-il pas d'une exquise modernité ?

Je m'attacherai ici à la seconde interrogation. La pollution mesurée en proche couronne ne se distingue pas de la situation parisienne : les résultats relevés sur les sites de Neuilly-sur-Seine, d'Ivry-sur-Seine ou d'Aubervilliers, pour ne citer qu'eux, comptent fréquemment parmi les niveaux les plus élevés. Lors du dépassement du seuil d'alerte pour le dioxyde d'azote le mardi 10 octobre 1995, c'est le nord des Hauts-de-Seine qui a été le plus affecté¹⁰.

Ce sont pourtant les autorités publiques compétentes pour Paris qui ont été régulièrement mises en cause à travers la presse, particulièrement dans la première moitié de cette décennie. Les exemples abondent¹¹. Pourquoi ?

Un autre auteur a déjà produit une analyse intéressante et documentée de la prise en charge progressive du problème de pollution atmosphérique par les groupes politiques parisiens¹². Il est tentant

d'ouvrir le champ à un espace géographique et institutionnel plus vaste, quitte à proposer une grille de lecture simplifiée.

Quatre personnages pour un territoire

L'agglomération parisienne est une réalité géographique et urbaine. Comptant 9,65 des 10,95 millions d'habitants de la région, groupant près de 400 communes sur les 1 300 d'Ile-de-France¹³, elle est une des métropoles les plus importantes d'Europe. Elle ne se confond pour autant *ni avec la région* d'Ile-de-France : elle n'occupe que 22,7 % de la superficie régionale, et les 885 communes et 1,3 millions d'habitants restants n'en font pas partie ; *ni avec Paris et sa proche couronne*¹⁴ qui compte 124 communes¹⁵ et 6,15 millions d'habitants. Sait-on bien que quatre habitants sur cinq de l'Essonne, du Val-d'Oise ou des Yvelines, et deux habitants sur cinq de Seine-et-Marne, résident dans l'agglomération de Paris ?¹⁶

Aucune structure institutionnelle ne correspond peu ou prou à ce territoire¹⁷, pourtant référence obligée des politiques d'aménagement et d'urbanisme, de déplacements et transports, d'économie et d'emploi, d'environnement et... de qualité de l'air. Comment les différentes institutions se positionnent-elles par rapport à ce territoire ?

Le schéma p. 536 résume la situation. Quatre acteurs majeurs y apparaissent, que l'on peut distinguer, ou grouper deux à deux, selon une double partition : l'une selon le territoire d'élection de leur compétence,

9. Une illustration saisissante en fut encore, l'an passé, le mini-feuilleton de la décoration des arbres des Champs-Élysées. Retirée en hâte avant Noël, elle a conduit certains journalistes à mettre en cause la mesure de la pollution par AIRPARIF (voir *Le Monde* des vendredi 17 et mardi 21 décembre, *Le Parisien* et *Le Canard Enchaîné* du mercredi 22...).

10. En témoignent les niveaux, records, relevés en sites de fond (514 µg/m³ en moyenne horaire sur le site de Gennevilliers) comme la durée du dépassement constaté (deux heures un quart, sur ce même site). De même les dépassements relevés le mardi 30 septembre 1997, qui ont conduit au déclenchement de l'alerte et à la mise en place de la circulation alternée le lendemain, 1^{er} octobre, ont été davantage marqués sur le nord du Val-de-Marne que sur le secteur parisien proche.

11. Très caractéristique, l'enquête signée d'Antoine Peillon du quotidien (éphémère) *Infomatin* (8 février 1994, pages 12 et 13). Sous le titre « Alerte à la pollution : respirer à Paris... "nuit gravement à la santé" », on pouvait lire : « Michel Giraud, président du conseil régional et ministre du Travail, a rapidement saisi le préfet de police de Paris pour qu'il y ait désormais, lors des pointes de pollution, une alerte à la population. Et Didier Julia, vice-président [...] chargé de l'environnement, [...] pointe lui aussi un doigt accusateur vers la préfecture de police de Paris. [...] Au-delà de la préfecture de police, Didier Julia s'en prend aussi au maire de Paris ».

12. Franck Boutaric, « Émergence d'un enjeu politique à Paris : la pollution atmosphérique due à la circulation automobile » (*Pollution Atmosphérique* 1997 ; 155 : 41-53).

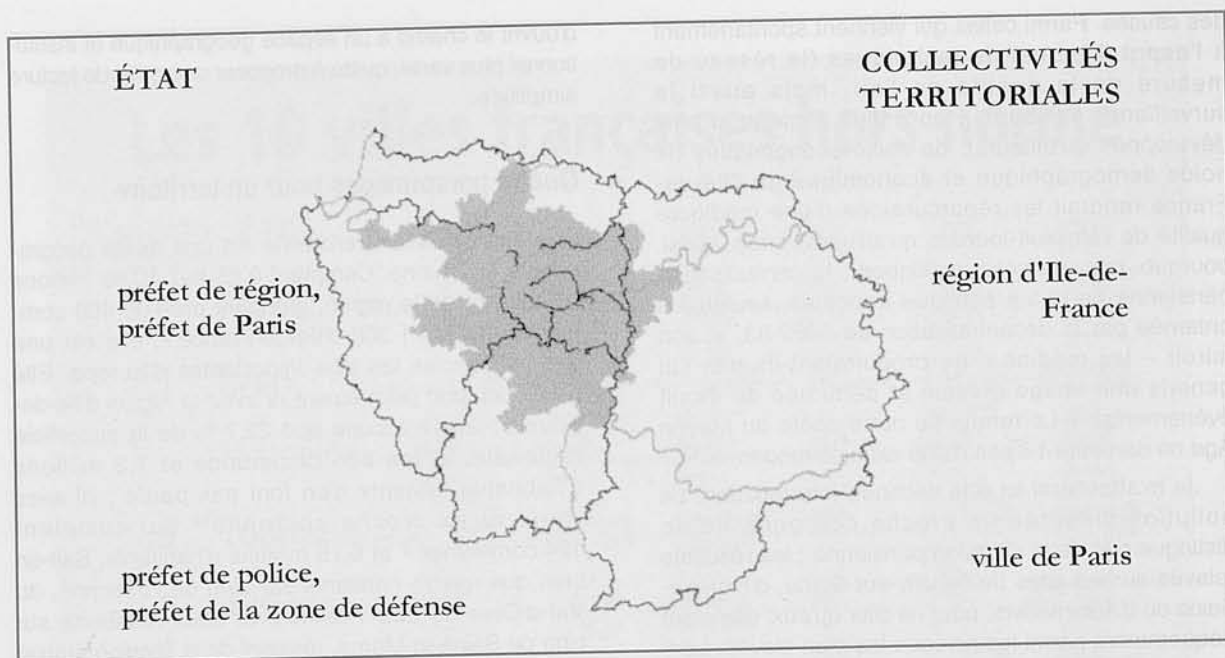
13. Selon la définition INSEE 1999, l'agglomération compte 396 communes et l'Ile-de-France 1 281 ; en considérant chacun des arrondissements de Paris comme une commune, l'agglomération en compterait 415 et la région 1 300 (source : *Regards sur l'Ile-de-France*, INSEE, juin 2000). C'est le territoire coloré sur la carte p. 536.

14. C'est-à-dire Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. Tous quatre sont issus de l'ancien département de la Seine, et d'une petite partie de la Seine-et-Oise.

15. Ou bien 143, en comptant chaque arrondissement de Paris individuellement.

16. Un tel poids dans la région ne laisse pas de place à d'autres agglomérations de quelque importance. L'agglomération de Melun, qui, seule, avait atteint 100 000 habitants vient d'être absorbée par l'unité urbaine de Paris au vu des résultats du recensement de 1999.

17. Longtemps la « région des transports parisiens », périmètre de compétence du STP (voir note 76 p. 543) en a été voisine, avec en outre des prolongements en « doigts de gant » le long des voies ferrées ; depuis 1975, elle comptait, outre Paris et sa proche couronne, 407 communes de grande couronne (décret du 11 avril 1975). Ce périmètre a été étendu à toute l'Ile-de-France en 1991 (décret du 16 janvier 1991). Le périmètre opérationnel du SIAAP en est également proche (notes 50 et 51).



Paris ou l'Ile-de-France ; l'autre selon leur statut, État ou collectivité territoriale.

Parmi ces acteurs, ceux de compétence proprement parisienne sont naturellement d'ascendance plus ancienne. La *ville de Paris*, avec 2,1 millions d'habitants, héberge aujourd'hui moins d'un habitant sur quatre de l'agglomération. En un siècle, son poids s'est amoindri : elle en abritait trois sur cinq en 1901, et sa population n'a depuis cessé de décroître¹⁸. Son rôle économique demeure prépondérant¹⁹.

Comme bien d'autres villes confrontées à une forte croissance urbaine et à l'exiguïté de ses limites, Paris a repoussé celles-ci. En 1860, elle annexe les territoires des communes ou parties de communes situées à l'intérieur des fortifications édifiées dans la première moitié du siècle à la suite des défaites napoléoniennes²⁰. Cette annexion fut la dernière. Est-ce à dire qu'elle ait pour autant perdu la maîtrise des territoires extérieurs ? Il est d'autres moyens pour une métropole, qui concentre une puissante économie, de pourvoir à son développement urbain

externe et à la création des équipements et services qui lui sont nécessaires. La disponibilité foncière, les coûts du terrain, mais aussi les données géographiques et les logiques techniques conduisent les acteurs, publics et privés, à investir les territoires périphériques²¹. Ce peut être aussi le fruit d'une politique publique foncière et immobilière active²². Si l'histoire de Paris fait l'objet d'ouvrages très documentés, l'histoire de *Paris hors-les-murs*, celle des rapports de la ville à ses territoires extérieurs, apporterait un éclairage précieux sur la situation présente, qui en constitue un aboutissement²³.

Acteur ancien donc, mais d'un autre côté appelé à une nouvelle jeunesse : après avoir été des siècles durant maintenu en étroite tutelle par l'État, depuis 1977 un maire, élu, est à sa tête²⁴. La création par les deux lois « PLM » (Paris, Lyon, Marseille) du 31 décembre 1982 de conseils d'arrondissement dotés d'une légitimité électorale, de pouvoirs et de moyens propres et présidés par un maire d'arrondissement a produit un nouvel équilibre. Dans l'étude des

18. Paris comptait, en 1901, 2,7 sur les 4,7 millions d'habitants de l'agglomération (source : INSEE, *Rétrospective démographique de la France*, 1995).

19. Elle accueille un emploi francilien sur trois.

20. Cette annexion fit passer le territoire de Paris dans l'enceinte fortifiée de 3 370 à 7 802 ha (soit une multiplication par 2,3).

21. Ainsi de l'épuration rejoint en large part celle du département de la Seine, jusqu'à la réforme de la région parisienne et la disparition de la Seine et de la Seine-et-Oise (loi du 10 juillet 1964). Pour un éclairage de la genèse (avant 1960) de l'aménagement urbain de la région parisienne, on consultera avec profit « L'aménagement de la région parisienne et les villes nouvelles », de Pierre Merlin, 1^{ère} partie, pages 9 à 51 (La Documentation Française, 1982).

22. Soit directement soit par le biais d'organismes publics qui en émanent (Office public d'HLM, par exemple).

23. L'histoire de Paris rejoint en large part celle du département de la Seine, jusqu'à la réforme de la région parisienne et la disparition de la Seine et de la Seine-et-Oise (loi du 10 juillet 1964). Pour un éclairage de la genèse (avant 1960) de l'aménagement urbain de la région parisienne, on consultera avec profit « L'aménagement de la région parisienne et les villes nouvelles », de Pierre Merlin, 1^{ère} partie, pages 9 à 51 (La Documentation Française, 1982).

24. Pour les compétences communales ; les compétences départementales ont relevé d'un exécutif préfectoral (loi du 31 décembre 1975) avant de bénéficier des dispositions de la décentralisation, conseil municipal et conseil général étant confondus en « une même assemblée, dénommée "conseil de Paris", présidée par le maire de Paris » (loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des EPCI, article 38).

conditions d'émergence de problèmes qui interpellent l'opinion comme la qualité de l'air ou la place de l'automobile dans la ville, de tels changements institutionnels ne peuvent être négligés²⁵.

À tout seigneur, tout honneur : l'institution à Paris du *préfet de police*, en même temps que des préfets dans les départements, est le fait de la loi du 28 Pluviôse an VIII (17 février 1800) ; son statut, unique, et ses compétences ont été définis par l'arrêté des consuls du 12 Messidor (1^{er} juillet) de la même année²⁶.

Si ses compétences essentielles sont restreintes au territoire de Paris²⁷, deux particularités sont à souligner pour la compréhension de notre schéma :

- le préfet de police exerce des compétences qui partout ailleurs en France seraient dévolues à la commune (police de la circulation) : ceci explique que, sur la pollution atmosphérique, à travers laquelle est mise en cause la circulation automobile, il ait pu se voir interpellé, en même temps que le maire de Paris ;
- il exerce aussi les fonctions de préfet de la zone de défense de Paris²⁸, laquelle est exactement égale aujourd'hui à la région administrative d'Ile-de-France²⁹ : ceci accentue encore l'unicité de son statut, puisque partout ailleurs en France, le préfet de la zone de défense est un préfet de région. C'est à ce titre que l'actuel préfet de police, dès sa nomination³⁰, a pris l'initiative de bâtir pour l'ensemble de la région un arrêté interpréfectoral d'alerte et d'information du public en cas d'épisode de pollution atmosphérique en Ile-de-France (arrêté

du 25 avril 1994, signé des neuf préfets). La compétence en la matière était bien celle des préfets de département³¹. L'initiative du préfet de police au titre de ses pouvoirs de défense civile, dont l'application au cas de la pollution atmosphérique n'était pas a priori évidente³², était justifiée par la nécessité de bâtir un dispositif approprié à la dimension géographique des problèmes soulevés, conduisant à choisir pour assise l'agglomération de Paris.

Le double titre de *préfet de région, préfet de Paris*, sous l'apparence du droit commun³³, n'est-il pas d'abord le signe d'une double ascendance ? Préfet de Paris, ne serait-il pas héritier du préfet de la Seine qui existait avant la réforme de 1964 précitée ? Les compétences de l'État y étaient déjà partagées³⁴. Mais la modification géographique due à la réforme de 1964 (avec le découpage du département de la Seine et la création du département de Paris), puis la décentralisation conduite en 1982-83 ont encore réduit le rôle jadis dévolu au préfet de la Seine³⁵.

Le pouvoir partagé comme règle ?

La seconde filiation est plus récente : la création d'un préfet de la région parisienne est consécutive à la loi de réorganisation de 1964 précitée. Paul Delouvrier en fut le premier titulaire, de 1966 à 1969. Mais l'enfant n'est pas unique et, comme dans le cas précédent, l'héritage partagé. Car Paul Delouvrier fut d'abord délégué général du district de la région de Paris institué par la loi du 2 août 1961³⁶.

25. Ils n'ont pas produit d'emblée tous leurs effets. Pour la qualité de l'air, alors qu'AIRPARIF était créée peu après (1979), la ville de Paris a longtemps refusé « d'adhérer et de participer financièrement à l'association AIRPARIF » (lettre du 9 novembre 1984, voir F. Boutaric, op. cité, p. 535). Elle ne changera d'attitude qu'en 1988-89, sur l'insistance de l'État. Une convention ville-AIRPARIF, retournée signée à l'association le 1^{er} mars 1989, marquera le début de sa participation.

26. « Le préfet de police exercera ses fonctions, ainsi qu'elles sont déterminées ci-après, sous l'autorité immédiate des ministres ; il correspondra directement avec eux pour les objets qui dépendent de leurs départements respectifs » (article 1^{er}).

27. Étendues au département de la Seine (par loi du 10 juin 1853, donc avant l'extension territoriale de Paris de 1860), elles avaient été transposées à la petite couronne (loi de 1964 précitée, titre III). Le décret du 20 juillet 1971 a transféré les attributions du préfet de police aux préfets des nouveaux départements, à l'exception de l'administration de la police et du secours et de la défense contre l'incendie. D'autres services (inspection des installations classées, laboratoire central) interviennent toujours en petite couronne. Le préfet de police a vu depuis son rôle de sécurité étendu à la région : « Le préfet de police coordonne l'action des préfets des départements d'Ile-de-France pour prévenir les événements troublant l'ordre public ou y faire face lorsqu'ils intéressent Paris et d'autres départements de la région » (loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, article 6).

28. Décret du 21 février 1968.

29. Décret du 14 juillet 1991.

30. Le 21 avril 1993.

31. Décret du 25 octobre 1991.

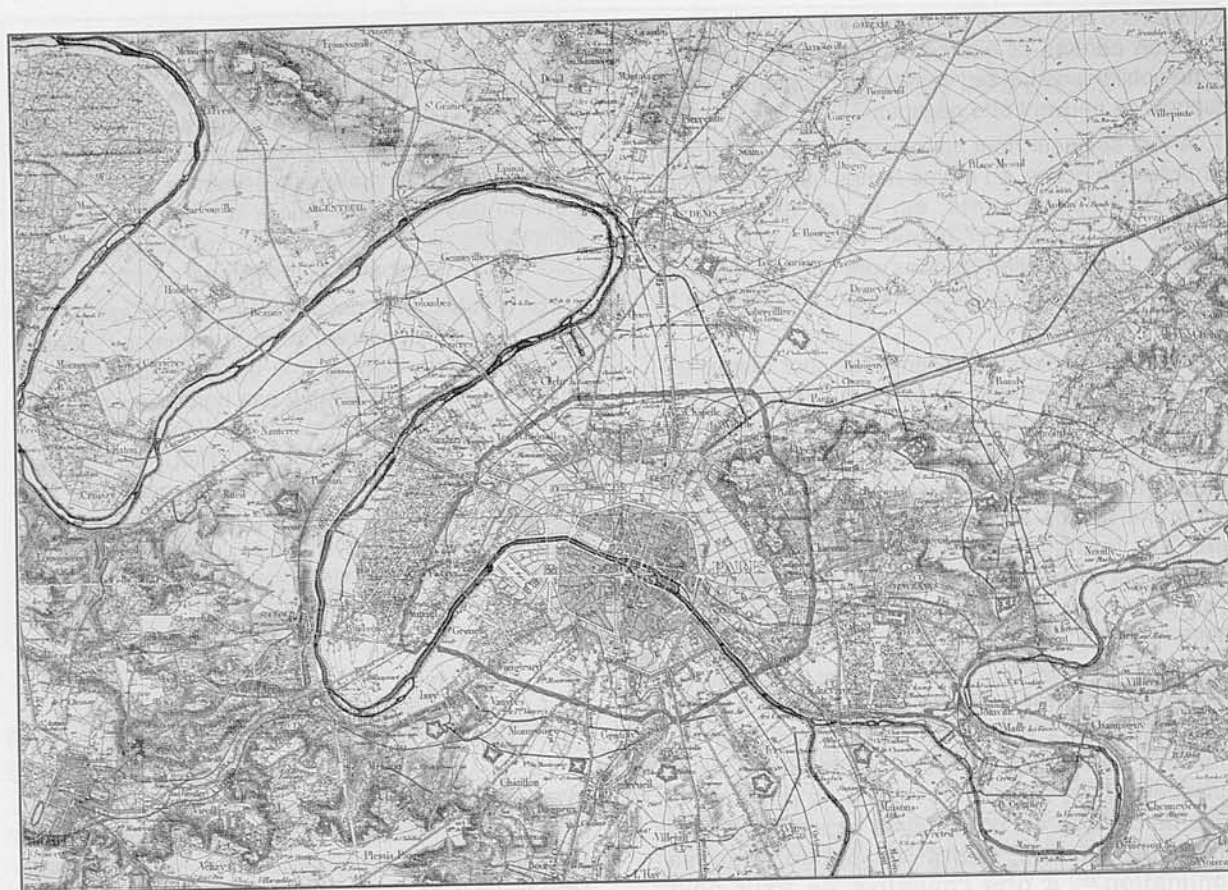
32. L'article 15 du décret du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des préfets en matière de défense de caractère non militaire (modifié par le décret, précité, du 14 juillet 1991) dispose : « Le préfet de zone [...] anime, coordonne et contrôle dans la zone la préparation et la mise en œuvre de l'ensemble des mesures non militaires de défense, notamment celles relatives à : 1° La prévention, la protection et les secours qu'exige en tout temps la sauvegarde des populations ; [...] ».

33. Depuis la décentralisation de 1982, les lois du 6 février 1992 et du 4 février 1995 ont modifié et précisé les attributions et l'articulation des différents niveaux d'administration. Le préfet de région est préfet du département chef-lieu de la région.

34. En raison des compétences particulières du préfet de police.

35. Le champ de compétences de la préfecture de Paris comprend les affaires sanitaires et sociales, l'action économique, le logement et l'urbanisme ; la voirie de Paris est toute entière de statut communal.

36. Un commissaire à la construction et à l'urbanisme pour la région parisienne avait été institué par décret du 5 juillet 1958 ; ce poste fut supprimé en mai 1962. Un district associant les départements et les communes de la région pour l'aménagement et l'équipement avait été créé par ordonnance du 4 février 1959, demeurée inappliquée. Le district créé par la loi de 1961, composé des départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne, était un établissement public chargé de l'étude des problèmes d'aménagement et d'équipement de tout ou partie de la région. On relèvera au passage la suppression des cinq cantons sud de l'Oise du périmètre de la région parisienne tel qu'il avait été défini par la loi du 24 août 1941 qui avait confirmé l'approbation du plan Prost [P. Merlin, op. cité, p. 536 (pages 40 et 53)].



Paris dans ses limites territoriales antérieures à 1860 avec, en orange, les fortifications de Thiers édifiées de 1841 à 1845 et reportées sur cette carte d'état-major revue en 1852.

Les compétences du préfet de police seront étendues au département de la Seine l'année suivant cette révision (voir note 27, p. 537). S'ouvrira aussi la période des grands travaux du baron Haussmann, préfet de la Seine (1853-1870).

[Source : IGN (Archives de l'IGN ; IGN-Paris 2000. Autorisation n° 80-0089. Extrait de carte IGN « Paris dans ses limites territoriales », Cahiers de l'IAURIF décembre 1997 ; 119 : 134-5. Reproduit avec l'aimable autorisation de l'IGN et de l'IAURIF].

Homme de confiance du Général de Gaulle, certains ont vu en lui un véritable proconsul : peut-on résumer de façon plus heureuse l'étendue des pouvoirs dont il disposait ?

Mais le district a laissé place le 1^{er} juillet 1976 à la *région d'Ile-de-France*³⁷. D'établissement public, celle-ci est devenue une collectivité locale à compter de l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel, le 16 mars 1986³⁸. Le partage des dépouilles du district s'est accentué avec la décentralisation : l'IAURIF³⁹, fer de lance de Paul Delouvrier dans l'élaboration du « schéma directeur

d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris » de 1965⁴⁰, est revenu à la région.

La dernière modification de compétence intervenue concerne le schéma directeur régional : dorénavant « la région d'Ile-de-France élabore en association avec l'État un schéma directeur portant sur l'ensemble de la région »⁴¹.

Ainsi, les deux derniers acteurs dont je viens d'esquisser le portrait sont des institutions jeunes, et leurs compétences ont évolué sensiblement dans la période récente.

37. Loi du 6 mai 1976.

38. En application de la loi de décentralisation du 2 mars 1982. Celle-ci a aussi organisé le transfert de l'exécutif de la région (et des départements) de l'autorité préfectorale au président du conseil régional (et aux présidents des conseils généraux).

39. L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP), rebaptisé IAURIF en 1976, est une Fondation reconnue d'utilité publique (décret du 2 août 1960) créée par M. Sudreau, ministre de la Construction, pour étudier l'avenir à long terme de la région.

40. Préparé dès 1963, il fut « pris en considération » le 26 novembre 1964 par un conseil restreint présidé par le Général de Gaulle, puis rendu public et soumis à l'avis des départements et des communes le 22 juin 1965 [P. Merlin, op. cit., p. 536 (page 54)].

41. Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (article 40). Si l'approbation du schéma (ou de sa révision) reste de la responsabilité de l'État (par un décret en conseil d'État), l'initiative de l'élaboration « appartient soit à la région, soit à l'État ». Toutefois la révision demeure encadrée par l'État : « La procédure de révision [...] est ouverte par un décret en conseil d'État, qui détermine l'objet de la révision ». Le schéma de 1965 n'avait été approuvé que le 1^{er} juillet 1976... le jour-même où le district laissait place à la région. L'actuel schéma a été approuvé par décret du 26 avril 1994.

L'impression que laisse ce bref panorama, n'est-ce pas celle de compétences partagées à tous niveaux ? Partage de compétences dans Paris entre maire et préfet de police ; partage des compétences d'État (à Paris et dans la région) entre préfet de région et préfet de police⁴² ; partage encore de compétences⁴³ entre préfet de région et président du conseil régional. Et les lignes de partage, héritées du passé propre à la capitale, n'épousent pas, loin s'en faut, celles du droit commun appliqué au reste de la France. Mais entre région d'Ile-de-France et ville de Paris, de quel partage peut-il être question ?

« Une région plus forte plutôt qu'un grand Paris »⁴⁴

Nul besoin d'être devin : l'enjeu est la direction de l'agglomération, la ligne de partage est celle des relations de force (ou d'influence) que l'un et l'autre peuvent établir en rapport avec ce territoire. Michel Giraud, alors président du conseil régional, n'avait-il pas créé dès 1985 Métropolis, association mondiale des grandes métropoles, se dotant par là d'une stature internationale de dirigeant de la métropole-Ile-de-France ? Dans la déclaration faite au journal *Le Monde*, dont le titre figure ci-dessus, il revendique cette direction, nécessaire, que selon lui la région peut seule assumer dans le cadre de la décentralisation, et sans créer un niveau supplémentaire de collectivité publique⁴⁵. D'autres au contraire plaident, périodiquement, pour la création d'une structure propre d'agglomération⁴⁶.

Mieux encore : cette situation de concurrence entre deux collectivités territoriales a été reconnue

sous la plume... du législateur lui-même. « Le schéma national d'aménagement et de développement du territoire et le schéma directeur de la région d'Ile-de-France précisent les moyens cohérents à mettre en œuvre pour renforcer la position de Paris comme métropole européenne, conforter le rayonnement international de la région d'Ile-de-France et assurer son développement qualitatif tout en maîtrisant sa croissance quantitative »⁴⁷. Un tel énoncé, dénué de portée juridique pratique, ne susciterait-il pas l'étonnement de plus d'un investisseur étranger ? Pour lui, « la position de Paris comme métropole européenne » et « le rayonnement international de la région d'Ile-de-France », n'est-ce pas tout un ?⁴⁸.

Derrière ce débat, franco-français donc, se dessine un problème d'articulation entre compétences de différentes collectivités territoriales. La mission de la région est de « promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel de la région et l'aménagement de son territoire, d'assurer la préservation de son identité dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes »⁴⁹ : c'est dire qu'elle ne peut se substituer à ces dernières dans leurs compétences propres, pas plus qu'aux groupements intercommunaux auxquels celles-ci décident de transférer telle ou telle compétence.

Pour influencer sur des choix stratégiques à l'échelle de l'agglomération, elle doit inventer des voies nouvelles. Un exemple : celui de l'assainissement. Celui-ci est aujourd'hui assuré en grande partie par le SIAAP⁵⁰, qui regroupe Paris et les trois départements de sa proche couronne, et assure l'épuration des eaux usées de 162 communes des autres départe-

42. *Auquel s'ajoute l'enchevêtrement de compétences entre préfet de police et préfets des départements de petite couronne (voir note 27, p. 537).*

43. *Pour l'aménagement et l'urbanisme, mais aussi pour le développement économique, l'environnement...*

44. « Les propositions de Michel Giraud » : texte signé de Michel Giraud publié dans *Le Monde* (10 mai 1988).

45. « Cette mission que j'entends conduire en Ile-de-France, dans le cadre notamment du projet « Ile-de-France 2000 », est la réponse que je souhaite apporter aux problèmes d'urbanisation de la banlieue parisienne. Une réponse de loin préférable au mirage de la reconstruction du département de la Seine » (article précité).

46. Ainsi Jacques Dominati, sénateur, premier adjoint du maire de Paris, proposait-il au conseil de Paris le 25 janvier 1999 un redécoupage de Paris en 30 arrondissements, et le rattachement à Paris d'une vingtaine de communes limitrophes. De son côté Georges Sarre, député de Paris, déposait au printemps 1999 une proposition de loi « visant à créer un Haut-Conseil de l'agglomération parisienne qui aura pour compétences obligatoires l'environnement et les transports urbains ». Présentant sa proposition dans *Les Echos* (27 avril 1999), il écrivait : « Aujourd'hui, un Français sur six vit dans l'agglomération parisienne qui comprend, outre Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne ». Si la proportion indiquée en début de phrase est exacte, la suite ne l'est pas : réduire l'agglomération à Paris et sa proche couronne, n'est-ce pas oublier... 3,5 millions d'habitants (et 272 communes) ? Méconnaissance (combien de Parisiens ignorent la géographie de la banlieue ?), ou erreur délibérée ?

47. Loi du 4 février 1995 précitée, article 39. Cet article, le premier du chapitre 1^{er} du titre V (« Dispositions spécifiques à certaines parties du territoire ») de la loi, précédait les nouvelles dispositions d'élaboration du schéma directeur régional (voir note 41, p. 538). Il a été abrogé par la nouvelle loi d'orientation du 25 juin 1999 (article 35), qui a retenu pour unique expression « le rayonnement international de cette région » (article 50).

48. En prenant avec l'État l'initiative de créer en 1989 une « Agence pour l'implantation des entreprises Paris Ile-de-France », le conseil régional a pris soin d'associer tous les acteurs intéressés à la promotion de la métropole-capitale vis-à-vis des investisseurs étrangers, y compris la ville de Paris : toute autre attitude en la matière eût été vouée à l'échec.

49. Loi du 2 mars 1982 (décentralisation).

50. Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne. La seconde moitié du XIX^e siècle avait vu la réalisation des égouts de Paris et des ouvrages permettant d'acheminer les eaux jusqu'aux champs d'épandage situés en aval, en Seine-et-Oise. La croissance de l'agglomération avait conduit le département de la Seine à concevoir en 1927 le projet d'une station d'épuration à Achères, et à passer avec le département de Seine-et-Oise une convention à cet effet en 1933. La création du SIAAP en 1970 est une conséquence de la réforme de la région parisienne de 1964.

ments (au 1^{er} janvier 2000) en vertu de relations contractuelles ; 8,1 millions d'habitants sont ainsi concernés⁵¹. La région s'est impliquée dans une démarche collective avec le SIAAP, l'Agence de l'Eau Seine-Normandie et l'État pour redéfinir un nouveau schéma d'assainissement à long terme⁵².

Qualité de l'air : une architecture juridique incomplète ?

Dans l'émergence d'un regard nouveau porté sur les questions d'environnement, l'élection des conseillers régionaux au suffrage direct proportionnel à partir de 1986 a joué un rôle indiscutable⁵³. « De 1992 à 1995, les écologistes, ne disposant que d'un seul élu au conseil de Paris, ont surtout utilisé les moyens d'action dont ils bénéficiaient au conseil régional pour interpeller les pouvoirs publics » indique Franck Boutaric⁵⁴. Au vu du schéma de fonctionnement institutionnel de l'agglomération, on comprend que les critiques d'inaction dans la lutte contre la pollution atmosphérique aient visé en priorité, par l'entremise des médias, les deux acteurs de niveau parisien, préfet de police et maire de Paris.

Dans quelle mesure la Loi sur l'air a-t-elle infléchi ce schéma de fonctionnement ?

« L'État assure, avec le concours des collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de la décentralisation, la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement »⁵⁵. Un principe aussi général laisse ouverte la contribution des différentes collectivités territoriales. Aujourd'hui participent au financement d'AIRPARIF, dans le collège des collectivités locales : la ville de Paris, la région, les trois départements de petite couronne, le SYCTOM⁵⁶, le district urbain de Mantes⁵⁷ ; enfin, entrés le plus récemment, trois des quatre départements de grande couronne : la Seine-et-Marne ne s'est pas encore résolue à y adhérer. C'est dire que l'idée d'une solidarité vis-à-vis de la qualité de l'air, qui pourrait s'exprimer ne fût-ce que dans le concours apporté à cette surveillance, après avoir progressé à pas mesurés, commence, après la Loi sur l'air, à prendre corps.

Les zones de protection spéciale contre les pollutions atmosphériques étaient jusqu'à présent l'un des principaux outils réglementaires de lutte contre les pollutions de l'air d'origine industrielle dans les grandes agglomérations. La première zone créée en France l'a été à Paris le 11 août 1964⁵⁸. Elle fut renforcée et élargie à l'ensemble des trois départements de la proche couronne à compter du 15 novembre 1978. Peu après la publication de la nouvelle Loi sur

51. Cependant le SIAAP n'est pas une structure intercommunale complètement aboutie, à deux points de vue. D'une part les 162 communes de grande couronne n'en font pas partie : leurs relations contractuelles avec le syndicat sont généralement héritées de la convention de 1933 précitée. D'autre part, à l'exception de Paris, la compétence du SIAAP n'est pas exclusive de celle des départements adhérents ou des communes : il n'est pas rare que des eaux usées recueillies par un ouvrage communal transitent par les ouvrages d'un ou plusieurs syndicats intercommunaux, puis départementaux, enfin interdépartementaux avant d'aboutir à une station d'épuration interdépartementale. Ce cheminement entraîne avec lui une superposition de prélèvements au titre des redevances d'assainissement. Ainsi les compétences sont-elles en réalité enchevêtrées, à l'image des ouvrages eux-mêmes. Le poids de la ville de Paris au sein du SIAAP n'effraierait-il pas certaines collectivités territoriales, peu enclines à se défaire totalement de leur compétence propre ?

52. Protocole du 18 janvier 1995 signé par le SIAAP, le conseil régional et l'Agence de l'eau sous l'égide du ministre de l'Environnement.

Un autre exemple serait celui des déchets ménagers : la responsabilité de leur collecte et de leur traitement incombe aux seules communes (ou aux syndicats constitués à cet effet). Cependant, la loi du 13 juillet 1992 (article 1^{er}, alinéa XIX) a institué une planification et confié dans ce domaine de nouveaux rôles aux acteurs de niveau départemental (État, conseil général, « commission du plan » constituée à cet effet). L'Ile-de-France ne bénéficie pas de dispositions particulières. Les conséquences de ce chevauchement de compétences mériteraient d'être analysées.

53. Une nouvelle évolution institutionnelle est fixée à 2004 par changement de mode électif des conseillers régionaux (loi n° 99-36 du 19 janvier 1999).

54. Article précité, p. 535.

55. Article 3 de la Loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

56. Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères ; créé par arrêté interpréfectoral du 16 mai 1984, il regroupe Paris et 82 autres communes : celles des Hauts-de-Seine (sauf Antony), une majorité de communes de Seine-Saint-Denis, enfin plusieurs communes du Val-de-Marne et des Yvelines.

57. Le district urbain de Mantes s'est mué en communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (en application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale).

58. Deux zones en réalité furent créées par arrêté interministériel du 11 août 1964, en application de la loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs. La « zone n° 1 » comprenait le quart nord-ouest de Paris, limité au sud par les rues de l'Assomption et de Boulainvilliers (XVI^e) et par la Seine, à l'ouest par le bois de Boulogne, à l'est par l'avenue de la porte de Clignancourt et les boulevards Ornano, Barbès, Magenta et Sébastopol jusqu'à la place du Châtelet. La « zone n° 2 » comprenait le reste de Paris. Trois autres arrêtés, pris le même jour, définissaient les dispositions applicables aux différentes sources d'émissions soufrées et particulaires (appareils thermiques et emploi de combustibles ; appareils de combustion ; établissements classés). Ces dispositions, de contenu presque identique sur les deux zones, s'appliquaient plus rapidement dans la première zone. Deux arrêtés interministériels du 22 septembre 1978 ont, l'un, unifié ces deux zones à Paris ; l'autre, créé une zone de protection spéciale dans chacun des trois départements de petite couronne, aux dispositions identiques, moins sévères qu'à Paris. Ces arrêtés publiés au journal officiel du 17 octobre se sont appliqués à partir du 15 novembre. L'arrêté du 11 août 1964 avait été pris sur proposition du préfet de la Seine. Les arrêtés du 22 septembre 1978 avaient été pris sur proposition des préfets des départements et, pour Paris, du préfet de Paris. L'arrêté du 22 janvier 1997 a été pris sur proposition de l'ensemble des préfets d'Ile-de-France.

l'air, un arrêté interministériel du 22 janvier 1997 l'a une nouvelle fois renforcée et élargie :

- les émissions de dioxyde de soufre et de poussières des installations fixes sont à présent réglementées de façon cohérente sur l'ensemble de l'*agglomération de Paris* ;
- des dispositions originales ont été introduites pour la première fois concernant les véhicules. La plus remarquable est l'obligation d'une visite technique antipollution chaque année des véhicules utilitaires légers de plus de quatre ans d'âge : à la visite technique complète normale biennale, elle ajoute ainsi, en alternance, une année sur deux, une visite de contrôle exclusif de la pollution. Cette disposition, qui a pris effet le 1^{er} janvier 1998, a produit ses premières obligations début 99⁵⁹. Cette mesure s'applique aux véhicules immatriculés en *Ile-de-France* : il était difficile, pour des sources mobiles, d'introduire une distinction plus fine.

Cette nouvelle zone de protection spéciale sera en même temps la dernière. La Loi sur l'air a choisi de remplacer ce dispositif par un autre : les Plans de protection de l'atmosphère⁶⁰. Ceux-ci sont de la compétence des préfets de département. En *Ile-de-France*, une telle élaboration devrait être, le moment venu, interdépartementale⁶¹. On ne peut préjuger des mesures qui pourraient être conçues pour atteindre les objectifs de qualité de l'air qui viendraient à être retenus dans un tel plan. Les mesures concernant les installations fixes « sont prises sur le fondement de la loi [...] relative aux installations classées lorsque l'établissement à l'origine de la pollution relève de cette loi. Dans les autres cas, les autorités [compétentes en matière de police] peuvent prononcer la restriction ou la suspension des activités polluantes et prescrire des limitations à la circulation des véhicules »⁶². Si le contrôle des installations fixes ne fait pas grande difficulté, il en va tout autrement pour la gestion des déplacements urbains : on y viendra ci-après.

En matière d'*information du public et d'alerte* en cas de pointe de pollution atmosphérique, chaque préfet demeure compétent comme précédemment⁶³. L'architecture spécifique intersectorielle adoptée

dès 1994 en *Ile-de-France* par l'ensemble des préfets a été confirmée⁶⁴.

Un arrêté du 24 juin 1999 a rénové la procédure pour tenir compte des nouvelles dispositions d'application de la Loi sur l'air (arrêté et circulaire du 17 août 1998). Alors que la procédure définie en 1994 avait pour seule assise l'*agglomération de Paris*, la nouvelle procédure prend aussi en compte les dépassements de seuil observés pour l'ozone en zones rurales, extérieures à l'*agglomération*. Son application depuis le 1^{er} juillet dernier a montré que, si la coordination par le préfet de police de l'annonce et de l'application des différentes mesures est efficace lorsqu'un déclenchement a lieu sur l'observation par AIRPARIF d'un dépassement de seuil en *agglomération*, la gestion de la procédure appliquée aux seules zones rurales par chaque préfet de département n'était pas aisée.

On mesure combien l'*agglomération* est devenue une réalité opérationnelle pour ces procédures qui relèvent de la responsabilité de l'État. En revanche, quand les préfets sollicitent les maires pour que ceux-ci prennent des mesures d'accompagnement lors du déclenchement de la procédure, ils ne rencontrent guère d'écho : la ville de Paris rend seule aujourd'hui le stationnement résidentiel gratuit en cas de déclenchement de la procédure⁶⁵. Peut-on imaginer qu'une telle mesure soit étendue à un périmètre plus vaste sans une structure de solidarité intercommunale ?

La Loi sur l'air a introduit un nouvel élément majeur dans le dispositif : le *Plan régional pour la qualité de l'air* (PRQA)⁶⁶. Son élaboration est confiée au *préfet de région*, qui trouve là un rôle nouveau. Celui-ci arrête le plan après consultation du public, avis des organismes consultés (notamment des conseils généraux) et avis du *conseil régional*. La loi a jugé utile de préciser : « En région d'*Ile-de-France*, le *maire de Paris* est associé à l'élaboration et à la révision du plan ». Le décret d'application précise quant à lui que la commission d'élaboration comprend « pour la région *Ile-de-France*, le *préfet de police* ou son représentant⁶⁷ ». Toute précaution est explicitement prise pour que chacun des quatre acteurs que nous avons décrits trouve sa place, préservant l'équilibre global du système.

59. Elle a d'ailleurs été jugée suffisamment intéressante pour être étendue à la France entière, par décret du 17 août 1998.

60. Loi du 30 décembre 1996 précitée, titre III.

61. Ces plans devaient être arrêtés, pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants, « dans un délai de 18 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi ». Le décret d'application correspondant n'est toujours pas pris.

62. Article 10 de la loi.

63. Loi du 30 décembre 1996, titre IV (mesures d'urgence), article 12.

64. « En *Ile-de-France*, l'arrêté est pris par l'ensemble des préfets de département, par le préfet de police et par le préfet de région » (décret du 6 mai 1998 relatif à la surveillance de la qualité de l'air, article 5).

65. Depuis janvier 2000, la ville applique même cette mesure par anticipation, chaque fois que la prévision d'AIRPARIF fait état d'un risque de dépassement du seuil d'information le lendemain.

66. Titre II de la loi.

67. Décret du 6 mai 1998 relatif aux PRQA, article 4.

Les déplacements urbains : un nœud pour la qualité de l'air

Une autre innovation de taille de la Loi sur l'air touche aux déplacements urbains⁶⁸. La loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 avait institué des plans de déplacements urbains⁶⁹. Cependant, pour être applicables en Ile-de-France, plusieurs chapitres de la loi devaient être adaptés par des « dispositions législatives spéciales »⁷⁰. L'émergence des questions de pollution atmosphérique, singulièrement à Paris de 1989 à 1995, et l'imputation faite à la circulation automobile d'en être principale responsable, sont à l'origine des dispositions nouvelles de la Loi sur l'air. La première orientation assignée aux Plans de déplacements urbains n'est-elle pas « la diminution du trafic automobile »⁷¹ ? La loi fixe à présent un délai pour l'approbation de ces plans⁷².

L'Ile-de-France fait l'objet d'un article spécifique⁷³ : par dérogation au droit commun⁷⁴, le plan est élaboré « à l'initiative de l'État » et « arrêté par l'autorité administrative », autrement dit par le *préfet de région*⁷⁵. Le texte prend soin de préciser aussitôt : « le Syndicat des transports parisiens⁷⁶, le *conseil régional d'Ile-de-France* et le *Conseil de Paris* sont associés à son élaboration et délibèrent sur le projet de plan ». Et, pour être sûr de n'omettre personne, bien que l'État soit indivisible : « le *préfet de police* et les *préfets des départements* concernés sont également associés à son élaboration »⁷⁷.

Ces compétences nouvelles confiées toutes deux en Ile-de-France au préfet de région pour l'élaboration

du PRQA et du PDU lui confèrent un rôle accru. Elles marquent assurément le souci de définir des orientations cohérentes entre qualité de l'air et déplacements urbains. Le préfet de région a eu soin de conduire l'un et l'autre du même pas⁷⁸.

Qu'en sera-t-il des mesures qui pourront être inscrites dans ces plans, touchant aux déplacements automobiles ?

Le PRQA est un document d'*orientation*⁷⁹ : dans l'architecture choisie par le législateur, les mesures concrètes sont du ressort des unes du Plan de protection de l'atmosphère, évoqué plus haut, les autres du PDU. Certaines recommandations supposent une cohérence d'action entre collectivités territoriales. L'une d'elles, par exemple, vise à rajeunir le parc automobile en encourageant l'élimination des véhicules les plus anciens ; il est proposé, pour y inciter, de modifier dans un sens plus conforme au développement durable la détaxe sur le prix de la vignette dont bénéficient les véhicules de plus de cinq ans d'âge. Une telle orientation ne peut se concevoir, pour le moins, qu'à l'échelle de l'ensemble de la région. Et, le bénéfice de la vignette allant aux départements, une solidarité entre eux ne serait-elle pas nécessaire pour donner corps à une orientation de cet ordre ?⁸⁰ Les émissions polluantes sont produites là où les véhicules circulent, indépendamment de leur département d'immatriculation. Et la qualité de l'air qui en résulte sous l'effet de la chimie de l'atmosphère et de la météorologie ignore, on s'en doute, les limites départementales ou communales.

68. Titre V de la loi.

69. « Un plan de déplacements urbains est élaboré sur tout ou partie du territoire compris à l'intérieur d'un périmètre de transports urbains, par l'autorité compétente pour l'organisation de ces transports, après avis du ou des conseils municipaux concernés » (Loi du 30 décembre 1982 [dite LOTI], article 28).

70. Article 46 de la loi.

71. Nouvel article 28-1 de la LOTI, créé par la Loi sur l'air (article 14).

72. Au moment de la Loi sur l'air, 14 ans après la LOTI, un seul Plan de déplacements urbains (PDU) avait été élaboré : celui de Lyon. Le délai initial de 3 ans inscrit dans la Loi sur l'air a été repoussé de 6 mois (loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, article 46), si bien que ces plans devaient être approuvés avant le 1^{er} juillet 2000 ; dans le cas contraire, le préfet est substitué à l'autorité organisatrice des transports urbains pour l'élaboration du plan.

73. Nouvel article 28-3 de la LOTI.

74. Qui confie l'élaboration et l'approbation du PDU à l'autorité organisatrice des transports urbains (nouvel article 28-2 de la LOTI).

75. Qui d'autre les circonlocutions précédentes pourraient-elles désigner ? On notera aussi, au titre des curiosités langagières, que le plan, « approuvé » partout ailleurs, est « arrêté » en Ile-de-France...

76. Créé en 1959, cet établissement public était alors constitué de l'État, de la ville de Paris et des départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne. La réforme de la région parisienne a entraîné sa réorganisation en 1968 : il regroupe depuis l'État, la ville de Paris et les autres départements d'Ile-de-France ; à compter de cette date il est présidé par le préfet de région, et il a l'autonomie financière. En 1991, sa compétence a été étendue à l'ensemble du territoire francilien. En 1998 il a adhéré à AIRPARIF (collège de l'État).

77. Le préfet de région, seul, n'est finalement pas nommé !

78. Tous deux ont vu leurs travaux s'engager dès octobre 1997 (anticipant ainsi, pour le PRQA, sur le décret d'application de la loi, signé seulement le 6 mai 1998) et leur projet final rendu public au printemps 1999. Les procédures de l'un et l'autre marquent des différences : le PRQA, soumis à la consultation du public du 20 septembre au 20 novembre 1999 et à l'avis de collectivités et organismes divers, a été approuvé le 31 mai 2000 par le préfet de région après avis du conseil régional ; le PDU, soumis à enquête publique du 2 juin au 13 juillet 2000, sera approuvé en décembre 2000.

79. Article 5 de la Loi sur l'air.

80. Déjà certains départements avaient pris des mesures, comme l'exonération de vignette pour les véhicules GPL, de façon dispersée. Cependant cette orientation, prise ici à titre d'exemple, vient de perdre son objet par la décision de suppression de la vignette automobile pour les véhicules particuliers et les artisans inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001, tout en y trouvant son aboutissement (cette décision supprime ipso facto l'avantage différentiel dont bénéficiaient les véhicules de plus de cinq ans d'âge par rapport aux véhicules neufs).

Une autre orientation principale vise la maîtrise des déplacements automobiles⁸¹, enjeu majeur du PDU. « Les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains doivent être compatibles avec le plan »⁸² : il revient donc au PDU, par le biais de la notion juridique de compatibilité, de cimenter des compétences parmi les plus émietées qui soient, réparties qu'elles sont entre toutes les collectivités territoriales de différents niveaux mais aussi de multiples services de l'État ou organismes sous sa tutelle. Rude tâche en vérité !

Des évolutions institutionnelles progressives, mais déterminantes

Cette rétrospective que l'on vient de dessiner à grands traits peut inspirer réflexions et questions, en matière de *qualité de l'air* tout d'abord.

Depuis 10 ans, la « saga » de la pollution atmosphérique à Paris telle que nous l'ont contée les médias ne nous en apprend-elle pas au moins autant sur le fonctionnement de nos principales institutions en Ile-de-France, que sur l'état réel de notre qualité d'air ? Entre la réalité, complexe, et la représentation qui en est le plus souvent donnée, la distance peut être grande.

Ce thème a émergé beaucoup plus tard en France que dans d'autres pays. Un exemple : l'équivalent suisse de notre récente Loi sur l'air s'applique depuis... 1986⁸³. Pourquoi ce décalage d'une dizaine d'années ? Qui pouvait sérieusement penser que l'air de Paris ou de sa banlieue pouvait être plus pur que celui de Genève ou de Zurich ? Ce n'est pourtant

qu'après la mise en place dans sa totalité du schéma institutionnel actuel, c'est-à-dire à partir de l'élection du conseil régional au suffrage direct proportionnel en 1986, et à l'occasion des pics de pollution relevés à partir de 1989 d'abord dans des villes européennes, que le problème a fait irruption sur la scène parisienne. En décembre 1990 seulement est engagé le premier programme, baptisé ERPURS, d'étude épidémiologique des effets de la pollution atmosphérique sur la population de Paris et de sa proche couronne, confié à l'Observatoire régional de la santé⁸⁴. La difficulté de faire évoluer nos schémas institutionnels et de les adapter à la réalité urbaine n'est-elle pas pour quelque chose dans ce décalage ?⁸⁵

Ce mode d'émergence a indûment mis l'accent sur la pollution atmosphérique à Paris et sur l'insuffisance des actions de lutte mises en œuvre par les autorités publiques *parisiennes*. Or la pollution engendrée principalement par la circulation automobile intéresse au moins *tout le cœur dense de l'agglomération de Paris*, c'est-à-dire le territoire compris dans le périmètre de l'autoroute A86, représenté ci-contre⁸⁶. Ses causes tiennent à la structure de l'agglomération parisienne (habitat, emploi, transport...) ; elle ne dépend pas de la seule politique de la ville de Paris.

Un rôle important dans ce processus a été assumé par l'association interdépartementale de surveillance AIRPARIF ; 1989 est certainement une année cruciale, marquée d'une part par la participation nouvelle de la ville de Paris, d'autre part par l'inscription d'un premier programme de modernisation d'AIRPARIF au contrat de plan État-Région 1989-1993⁸⁷. AIRPARIF a su, dans ces années difficiles⁸⁸,

81. Sur le double plan du volume et de la vitesse, car ces paramètres jouent tous deux un rôle essentiel dans la production des émissions polluantes.

82. Nouvel article 28-3 de la LOTI.

83. La loi fédérale sur la protection de l'environnement est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985. L'ordonnance fédérale sur la protection de l'air du 16 décembre 1985, qui fait partie de ses dispositions d'application, est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1986. Les valeurs limites fixées par la confédération helvétique sont généralement plus sévères que la réglementation européenne.

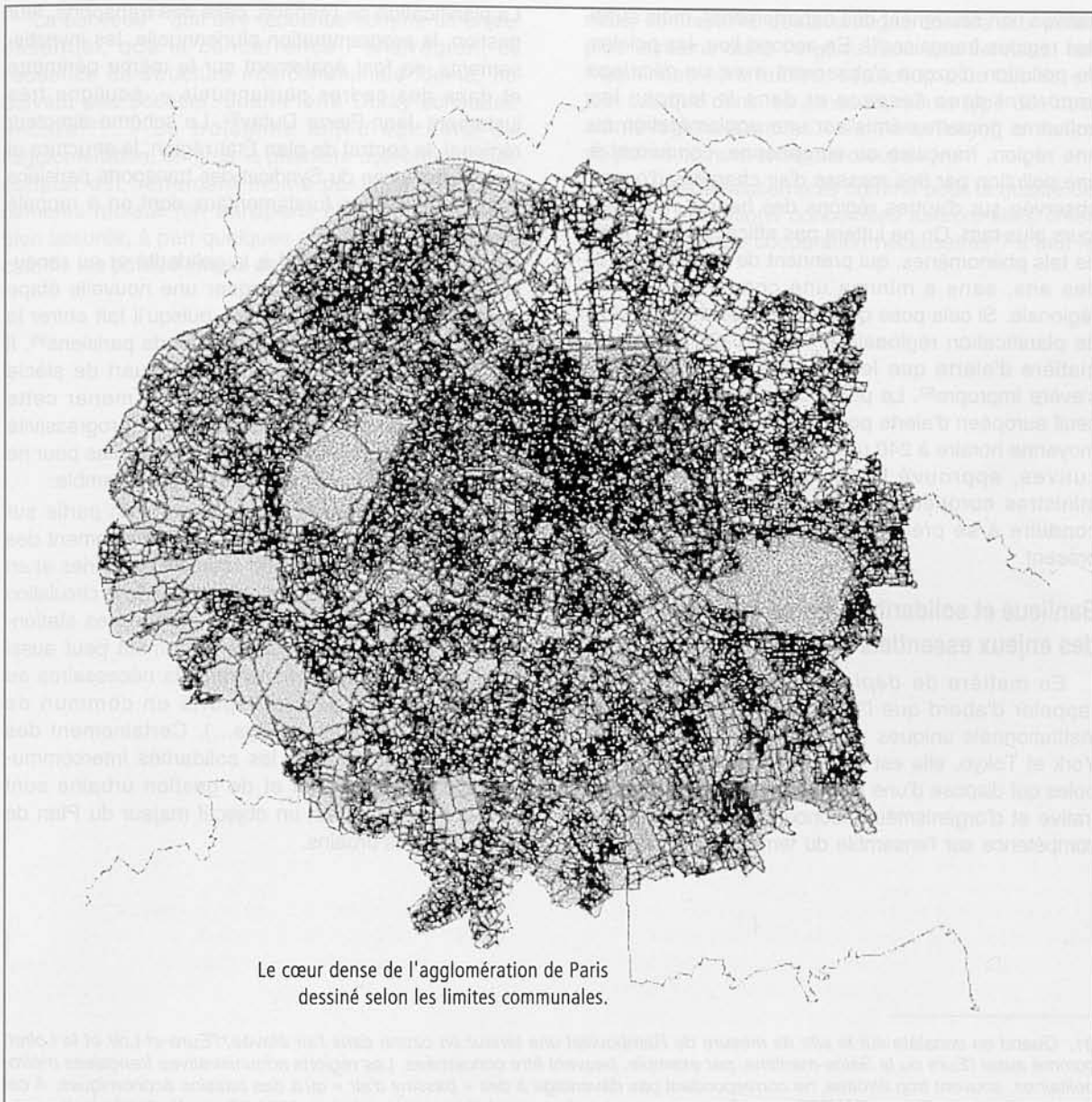
84. La première étude ERPURS, portant sur la période 1987-92, sera rendue publique en septembre 1994. La seconde (pour la période 1991-95) sera rendue publique en janvier 1998. Contrairement à ce que certains croient, elles ne concernent pas l'ensemble de l'Ile-de-France, ni même l'agglomération parisienne, seulement Paris et sa petite couronne (soit 56 % de la population francilienne).

85. Ceci ne dispense pas de rechercher d'autres causes, plus profondes sans doute : ne faudrait-il pas incriminer par exemple le consensus social dont l'automobile en France a été l'objet dès les années 50 et durant les « Trente Glorieuses » (1945-75), consensus consacré par le célèbre « Il faut adapter Paris à l'automobile » de Georges Pompidou ?

86. Ainsi les communes de proche couronne sont d'autant plus touchées qu'elles sont (comme les arrondissements à deux chiffres de Paris) dans le voisinage du boulevard périphérique, mais aussi dans celui des autoroutes radiales ou voies équivalentes qui y conduisent, comme l'avenue du Général de Gaulle à Neuilly-sur-Seine (PRQA d'Ile-de-France ; voir note 7, p. 534).

87. Pour 12,5 millions de francs d'investissement sur cinq ans ; cette inscription sera renouvelée, pour 10 millions de francs seulement, au contrat de plan suivant 1994-98 (prolongé à 1999). Mais les sommes réelles consacrées au développement d'AIRPARIF par l'ensemble de ses membres, hors contrat de plan, ont été en constante croissance. AIRPARIF avait constitué son réseau initial en reprenant plusieurs sites de mesure anciens : 8 (acidité forte) du Laboratoire d'hygiène de la ville de Paris, 5 (proximité automobile) du Laboratoire central de la préfecture de police, 25 (acidité forte) d'EDF autour des centrales de Saint-Ouen et de Vitry-sur-seine, enfin 33 (acidité forte) d'EDF autour de la centrale de Porcheville ; s'y sont ajoutées 6 stations (multipolluants) nouvelles. La première tâche d'AIRPARIF a été d'automatiser ce réseau, inauguré le 1^{er} février 1982.

88. Marquées par un fort développement en personnel (5 personnes en 1982, 11 en 1989, 42 fin 1999), en moyens et en projets, mais aussi par un rôle difficile d'interlocuteur unique des médias tant que les pouvoirs publics n'avaient pas pris la mesure du problème. AIRPARIF s'est parfois trouvée en porte-à-faux en raison d'une réticence de l'autorité publique (la pointe de pollution des jeudi 30 et vendredi 31 juillet 1992 n'a été rendue publique que le mardi 4 août) : elle a dû s'en émanciper, ce qui n'était pas loisible aux laboratoires qui l'avaient historiquement précédée dans la surveillance. Elle n'a pas non plus été épargnée par certaines critiques écologistes émises par voie de presse (voir, par exemple, l'article « On respire un drôle d'air » du Parisien du 24 novembre 1993 ; AIRPARIF dut opposer un démenti le lendemain).



(Source : PRQA. Cartographie IAURIF).

se doter d'une compétence internationalement reconnue et d'une crédibilité réelle, qui exige indépendance, déontologie et transparence.

Le législateur a choisi pour remèdes des *planifications fractionnées* : Plan régional de qualité de l'air, Plan de protection de l'atmosphère, Plan de déplacements urbains. Autre pays, autre méthode : les plans « pour l'assainissement de l'air » mis en œuvre en Suisse⁸⁹ sont, pour un canton donné, les trois plans précédents à la fois : ils vont de l'analyse et de la problématique de la qualité de l'air aux mesures applicables aux transports comme à l'industrie

ou au logement par exemple. Bien sûr, ce qui est possible à l'échelle d'une métropole d'un million d'habitants n'est pas forcément transposable à une métropole dix-millionnaire⁹⁰. Pour le public, seule une politique d'ensemble peut convenir. C'est dans cet esprit que le PRQA et le PDU ont été élaborés, au même rythme, en Ile-de-France, grâce au rôle unique confié au préfet de région.

Le dispositif nouveau laisse sans solution un problème important : celui de l'ozone en zone rurale, et ce pour deux raisons principales. D'abord ce phénomène déborde largement les limites adminis-

89. Plan adopté le 27 mars 1991 pour Genève ; plan adopté dès 1990 et révisé en 1996 pour le canton de Zurich, qui a été exposé à l'un des groupes de travail formé pour l'élaboration du PRQA en Ile-de-France.

90. Cette remarque ne vaut que pour l'Ile-de-France, puisque l'édifice bâti par le législateur vaut aussi pour la province...

tratives non seulement des départements, mais aussi des régions françaises⁹¹. En second lieu, les pointes de pollution d'ozone s'observent *avec un décalage important dans l'espace et dans le temps* : les polluants primaires émis sur une agglomération ou une région, française ou européenne, conduiront à une pollution par des masses d'air chargées d'ozone observée sur d'autres régions des heures... ou des jours plus tard. On ne luttera pas efficacement contre de tels phénomènes, qui prennent de l'ampleur au fil des ans, sans a minima une coopération inter-régionale. Si cela pose question à l'égard du principe de planification régionale (PRQA), c'est surtout en matière d'alerte que le dispositif, départemental, s'avère impropre⁹². Le projet d'abaisser fortement le seuil européen d'alerte pour l'ozone de 360 µg/m³ en moyenne horaire à 240 µg/m³ sur trois heures consécutives, approuvé le 10 octobre 2000 par les ministres européens de l'Environnement, devrait conduire à se préoccuper de ce problème dès à présent.

Banlieue et solidarités intercommunales : des enjeux essentiels

En matière de *déplacements* ensuite, il faut rappeler d'abord que l'Ile-de-France jouit d'atouts institutionnels uniques : comparée à Londres, New York et Tokyo, elle est « la seule des quatre métropoles qui dispose d'une instance politique et administrative et d'organismes déconcentrés de l'État ayant compétence sur l'ensemble du territoire métropolitain.

La planification de l'espace, celle des transports, leur gestion, la programmation pluriannuelle, les investissements, se font également sur le même périmètre et dans des cadres pluriannuels », souligne très justement Jean-Pierre Dufay⁹³. Le schéma directeur régional, le contrat de plan État-région, la structure et les compétences du Syndicat des transports parisiens sont des éléments fondamentaux dont on a rappelé plus haut l'importance.

Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains⁹⁴ va marquer une nouvelle étape essentielle pour l'Ile-de-France puisqu'il fait entrer la région dans le Syndicat des transports parisiens⁹⁵. Il aura ainsi fallu... pratiquement un quart de siècle après la création de la région pour mener cette réforme à bonne fin : illustration de la progressivité nécessaire des modifications institutionnelles pour ne pas remettre en cause leur équilibre d'ensemble.

Mais ces éléments n'ont d'effet qu'en partie sur les déplacements automobiles : ici l'émiettement des compétences, tant en investissement de voiries et en aménagement urbain qu'en exploitation de la circulation ou encore en réglementation et gestion des stationnements est la règle⁹⁶. Cet émiettement peut aussi faire obstacle à des aménagements nécessaires au développement des transports en commun de surface (autobus, tramways...). Certainement des progrès sensibles dans les solidarités intercommunales d'aménagement et de gestion urbaine sont indispensables : c'est un objectif majeur du Plan de déplacements urbains.

91. Quand on constate sur le site de mesure de Rambouillet une teneur en ozone dans l'air élevée, l'Eure-et-Loir et le Loiret, comme aussi l'Eure ou la Seine-Maritime, par exemple, peuvent être concernées. Les régions administratives françaises métropolitaines, souvent trop étroites, ne correspondent pas davantage à des « bassins d'air » qu'à des bassins économiques. À cet égard, pour l'Ile-de-France l'IAURIF, avec d'autres partenaires français et étrangers, a mené en 1994-96 une étude très instructive : « les régions métropoles de l'Europe du Nord-Ouest : limites géographiques et structures économiques ». Elle a permis d'établir des définitions homogènes permettant de comparer avec pertinence des agglomérations et régions urbaines très différentes. Pour Paris-Ile-de-France, l'agglomération économique (7,9 millions d'habitants en 1990) et l'agglomération morphologique (9,1 millions d'habitants) sont proches de l'agglomération de Paris (au sens INSEE) qui a été ici utilisée ; en revanche la région urbaine fonctionnelle (11,4 millions d'habitants) excède sensiblement la région administrative d'Ile-de-France, notamment en direction de l'Oise, de l'Eure-et-Loir et de l'Aisne. On consultera avec profit sur ce point les articles de Dominique Lecomte (Notes rapides sur l'économie n^{os} 144 et 146, IAURIF, novembre et décembre 1996).

92. « Lorsque les seuils d'alerte sont atteints ou risquent de l'être, le préfet en informe immédiatement le public [...] et prend des mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population » (article 12 de la Loi sur l'air).

93. J.P. Dufay, directeur général de l'IAURIF : intervention au colloque pour le 40^e anniversaire du STP, Institut du monde arabe, 11 février 1999.

94. Annoncé par Louis Besson, secrétaire d'État au Logement, aux journées annuelles des 12 communautés urbaines françaises le 20 novembre 1999 (Les Echos, 22 novembre 1999), il a été déposé à l'assemblée nationale le 3 février 2000 (urgence déclarée). Il a été définitivement adopté le 21 novembre 2000. Il contient d'importantes dispositions modifiant la législation des PDU et leur portée.

95. Qui sera rebaptisé pour l'occasion Syndicat des transports d'Ile-de-France. Les évolutions linguistiques sont souvent significatives. On a cité le cas de l'IAURIF (voir note 39, p. 538). Avec le STP, l'AFTRP (Agence foncière et technique de la région parisienne), établissement public créé par décret du 14 avril 1962, reste l'un des organismes à vocation régionale créés dans les années 60 à n'avoir pas modifié son nom. Son conseil d'administration est composé à parité de représentants de l'État et de représentants des collectivités territoriales (région et départements). Son président est nommé par l'État.

96. À l'exception notable de l'exploitation des autoroutes et voies assimilées, confiée au directeur régional de l'équipement par décret du 28 avril 1988 et arrêté ministériel du 28 octobre 1988. Elle est assurée par son service interdépartemental d'exploitation routière. Cependant, même ce principe de responsabilité unique souffre une exception remarquable : celle du boulevard périphérique, dont les autorités parisiennes conservent la maîtrise. Ceci permet au maire de Paris de décider, seul, de restrictions temporaires d'accès au boulevard périphérique, au grand dam des maires de banlieue.

La banlieue⁹⁷ doit être reconnue comme un enjeu essentiel, que la concurrence Paris/région, et l'absence de structure intercommunale idoine, ne doivent pas occulter. Jean-Pierre Dufay constatait encore⁹⁸ : « Le troisième enjeu est celui de l'agglomération, en gros la première couronne. Là, le constat est nettement moins positif. Les déplacements radiaux [en transports en commun] y sont bien assurés, à part quelques angles morts notables, comme les pôles d'emploi de Vélizy ou d'Orly-Rungis ;

mais, contrepartie des avantages donnés aux pôles plus lointains dans l'organisation des services, les fréquences sont faibles, beaucoup plus faibles en tout cas que dans les zones de même type des trois autres régions [Londres, New York, Tokyo], en heure de pointe comme en heure creuse ».

Pour les déplacements comme pour la qualité de l'air, nos institutions concernées sauront-elles créer les conditions de coopération nécessaires ? Il faut le souhaiter.

Philippe BOUQUET

NDLR : Article paru dans le n° 1 (1997) Vol. 31 (mars 2000) de la Revue française de pollution atmosphérique et reproduit avec son accord.



Les épisodes sont des crises à court terme, généralement de courte durée, dans les zones d'habitat et parfois dans le cas (1-2) les plus graves, les concentrations mesurées sont importantes, notamment après pollution hivernale (de 10 à 15 µg/m³) pour une échelle de température très large, de 5-7 °C à 10 °C dans le nord du Flandre (4). Depuis 1975, dans ce la première opération technique de mesure des particules (PM₁₀) de nombreux études épidémiologiques des études épidémiologiques de l'impact de l'air sur la santé ont permis de mieux connaître cette pollution. Y a-t-il des effets de santé importants ? Les particules sont-elles nocives ?

Rapports médicaux

La forme de l'épisode respiratoire est caractéristique des syndromes liés à l'inhalation par la population. On observe généralement la forme de l'épisode et la

La maladie des légionnaires se présente sous la forme d'une pneumonie de ville, parfois associée à des douleurs musculaires et à une fièvre élevée. Après cette période d'incubation de 2 à 10 jours, apparaissent une élévation de la température avec frissons (38-40 °C) et des symptômes pulmonaires : toux sèche, douleur thoracique. Des troubles digestifs (type de nausées, de vomissements, de douleurs abdominales) ou de troubles neurologiques. On peut aussi observer des symptômes neurologiques, notamment une confusion, des hallucinations ou une coma.

Le diagnostic s'accuse sur le sérum par la mise en évidence des anticorps par culture, après gravement de l'écoulement de mucus, levez le sérum, peut-être par la présence de l'antigène (10) et plus récemment sur le sérum d'anticorps par la méthode de l'enzyme immunoessai.

Enfin, on a vu des cas de lésions pulmonaires graves, notamment par l'oxygène, surtout en

97. L'enracinement de ce terme dans notre langage devrait aussi conduire à nous interroger sur les représentations auxquelles il renvoie : n'est-il pas signe de la persistance d'une image urbaine qui imprègne le quotidien de millions de Franciliens ? Un audit qualitatif réalisé fin 1999 auprès d'habitants d'Ile-de-France dans le cadre du PRQA (Lome conseil, décembre 1999) met en lumière les perceptions très différentes de la pollution de l'air et leurs représentations sous-jacentes selon que l'on habite à Paris, en petite couronne ou en grande couronne. Ces différences contribuent à la difficulté de bâtir des coopérations intercommunales associant Paris et ses périphéries successives dans les domaines ici considérés, qualité de l'air et déplacements.

98. Dans son intervention précitée (voir note 93, ci-contre).

