

EDITORIAL

La mise en œuvre de la loi sur l'air et de l'utilisation rationnelle de l'énergie montre l'importance du rôle joué par les associations dans le domaine de la pollution atmosphérique. Il est significatif que les réseaux de mesures chargés de la surveillance de la qualité de l'air, pierre angulaire essentielle de l'ensemble du dispositif mis en place par la loi, relèvent également du statut associatif. Comme le rappelle la récente loi de décembre 1996, la composition quadripartite (Etat, industriels, collectivités territoriales et associations) des associations de gestion des réseaux de mesure montre bien que la question de la qualité de l'air, tout en relevant de la compétence de l'Etat, ne peut plus être traitée par un organisme unique. D'ailleurs, l'article 1 de la loi stipule : « *L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales 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* ».

Cette reconnaissance du rôle joué par les individus et par les associations de droit privé est un encouragement pour l'APPA dont l'action, depuis 40 ans, a su, avec la flexibilité et la souplesse qui caractérise le monde associatif, s'adapter à un contexte en constante évolution tout en gardant le cap sur l'amélioration de la qualité de l'air pour la santé.

Même si les citoyens ont l'impression de découvrir les miasmes de l'atmosphère urbaine, la question de la qualité de l'air a une longue histoire et, sans remonter jusqu'au monde gréco-romain, qu'il me soit permis, dans ces quelques lignes, de souligner, dans un passé récent, quels ont pu être les progrès réalisés dans le domaine de la pollution atmosphérique grâce au monde associatif. C'est d'ailleurs en fonction de ces acquis que tout le dispositif mis en place par la loi sur l'air (PRQA, PPA, PDU (*)) sollicite la participation des associations.

L'APPA, créée en 1958, a toujours manifesté le souci du lien entre la qualité de l'air et la santé. La loi sur l'air de 1961 a été préparée par le ministère chargé de la Santé dans un contexte de croissance industrielle forte, alors que les épisodes de smog londoniens étaient encore présents dans les esprits. Ce ministère

encourage donc la création d'une association regroupant industriels et médecins. C'est l'époque où Monsieur GAUME, ingénieur en chef aux Charbonnages de France, écrit : « *En France, l'Etat a une grande part de responsabilité par ses textes de lois. Mais il y a une règle que l'on a établie aux Etats-Unis et qui se concrétise : la technique de prévention doit précéder la réglementation publique. Les industriels allemands ont compris que l'association des industriels et des spécialistes de ce problème de pollution était nécessaire* ».

L'APPA a toujours considéré que l'enjeu de la surveillance de la qualité de l'air ne résidait pas seulement dans la connaissance physico-chimique et biologique de l'atmosphère mais aussi dans l'appréhension des effets de ce « cocktail » atmosphérique inhalé par l'homme à raison de 17 m³ par jour. Ce mélange, formé aussi bien par les émissions extérieures que par les pollutions intérieures aux locaux (CO, NO₂, fumée de tabac, aldéhydes, etc.) menace le système cardio-respiratoire. Pour documenter la qualité de l'air et faciliter les recherches médicales, l'APPA, souvent soutenue par les bureaux municipaux d'hygiène, a mis en place les premiers réseaux de mesure. Trente-cinq ans plus tard, la loi de 1996 est émaillée, à chaque page, de références à la santé, ce qui montre bien que, même avec les progrès météorologiques effectués et les contraintes technologiques induites, la surveillance reste assujettie à une finalité sanitaire. Il faut souligner également combien la notion de santé a évolué au cours de cette période. La définition de la santé comme absence de pathologie allait de pair avec une approche hygiéniste de la santé publique induite par l'éradication quelque peu autoritaire des grandes épidémies. L'émergence forte de l'individu, voire même de l'individualisme, a valorisé une conception plus hédoniste de la santé, considérée comme bien être. Or la qualité de l'air participe à la qualité de vie des individus. Quelle que soit la définition de la santé adoptée, le relais associatif est indispensable pour sa mise en œuvre. L'APPA, disposant de données et de capacités d'expertise, a participé fortement à la stratégie de prévention, ce qui lui a valu son label d'utilité publique. Le rôle d'expertise de l'APPA s'est élargi à l'information de l'ensemble des populations concernées par la gestion de leur santé dans un souci de responsabilité individuelle et de spécificités régionales. Cette action de proximité est d'autant plus indispensable que les individus ne sont pas seulement des victimes de la pollution industrielle mais que, par leur comportement et leurs déplacements, ils participent aux émissions polluantes.

(*) PRQA : Plan Régional de la Qualité de l'Air.

PPA : Plan de Protection de l'Atmosphère.

PDU : Plan de Déplacement Urbains.

Si la veille scientifique de l'APPA est restée une mission essentielle de l'association, l'APPA ne s'est pas contentée d'être une société savante. Elle a étendu son action en direction du public à travers la mise à disposition de brochures, d'expositions et de campagnes de vérification des gaz d'échappement des véhicules automobiles. L'opinion publique, à l'heure actuelle, souhaite participer à l'expertise. Une décision d'ordre environnemental relève du libre choix des citoyens concernés qui doivent avoir la possibilité de peser sur les choix et les décisions publiques. Ceci suppose, à la base, une éducation et une formation pour réclamer les informations nécessaires à la prise de décision en évitant la manipulation. La notion d'expertise, fut-elle contre-expertise, devient inséparable de celle d'information, de communication, de transparence, si elle ne veut pas être taxée de lobbying et participer au « techno-scientisme » critiqué. En effet, dans une démocratie, l'opinion publique détient désormais un pouvoir d'expertise. Une association, confortée par la compétence de ses membres et décalée par rapport aux jeux et enjeux institutionnels, donne un gage de crédibilité et d'indépendance. Compétence et indépendance riment avec pluralisme.

L'APPA, bien avant l'approche très systémique de la loi de 1996, a toujours eu le souci de constituer une plate-forme de concertation et d'échanges entre différents acteurs. Au fur et à mesure que la pollution atmosphérique changeait de nature en évoluant d'une origine industrielle vers une provenance automobile, les acteurs de la prévention sont devenus de plus en plus nombreux. La mise en œuvre d'une véritable politique de prévention nécessite des compétences très diverses. De manière institutionnelle, les PRQA auront pour objectif d'élaborer une véritable politique publique à partir d'individus et d'organismes très différents. Peut-être n'est-ce pas trop présomptueux d'affirmer que l'APPA, à travers ses Comités régionaux et ses journées scientifiques, avait déjà initié le processus. L'indépendance du milieu associatif en fait un lieu d'échange privilégié. A la richesse de l'apport pluridisciplinaire, l'APPA offre l'apport de la diversité régionale de ses Comités régionaux.

L'APPA présente donc une structure en réseau adaptée à la question de la qualité de l'air pour laquelle l'articulation est nécessaire mais parfois difficile entre la compétence de l'Etat et l'échelle locale où se jouent les opérations de surveillance, de prévention et d'information. Au fil des ans, les 24 réseaux gérés par l'APPA ont été intégrés dans les nouvelles associations créées

par le ministère chargé de l'Environnement. Actuellement, les Comités régionaux participent aux groupes de réflexion représentant la diversité des contextes locaux. Ils peuvent relayer et démultiplier des campagnes nationales comme, par exemple « villes sans fumée, santé et propreté » ou « asthme, allergie et environnement » en 1994-95. Le « siège », proche des instances nationales, joue un rôle essentiel pour représenter l'association dans les lieux de décision centralisée, tandis que les Présidents des Comités Régionaux assurent la présence de l'association au service des collectivités locales et des individus. La loi souligne bien l'aveu d'impuissance de l'Etat solitaire et l'importance des territoires solidaires. L'émergence de la décentralisation semble même s'imposer au niveau des Directives européennes. La qualité de l'air, comme la santé ou l'environnement, semble relever davantage de la décentralisation de fait que de droit. La présence des associations pouvant traduire la diversité des conditions et des expériences locales est une richesse qui doit pouvoir être intégrée dans l'élaboration des politiques publiques.

Que ce soit dans le domaine de la santé, de l'expertise, de la pluridisciplinarité ou de la proximité locale et nationale, une association telle que l'APPA représente un apport non négligeable à la prise en compte d'un problème de société. La mise en œuvre d'une politique publique ne passe-t-elle pas par des relais privés ? Or, cette position charnière du monde associatif lui permet de participer à la construction de cet espace de liberté entre la sphère publique et la sphère privée. La construction de cet espace est une tâche passionnante et pleine d'avenir à condition de garder le recul nécessaire pour assurer un équilibre entre l'utilité publique et l'autonomie indispensable. Nombreux sont les économistes qui voient dans ce secteur un lieu de créativité et d'émergence de nouveaux emplois. Cette compétence est initiée par le bénévolat, largement récompensé par la stimulation et la créativité induites par le transfert entre la recherche scientifique et les services que la société peut en attendre. Ainsi les associations, par l'espace intermédiaire qu'elles couvrent entre l'Université et la société, entre le national et le local, entre l'expert et le citoyen, répondent largement à la mission d'utilité publique qui leur a été reconnue.

Professeur Isabelle ROUSSEL
*Présidente du Comité régional
Nord-Pas-de-Calais de l'APPA*