Climat, qualité de l'air et outils de planification

Climate, air quality and tools of planning

Isabelle(*) et François-Xavier(**) ROUSSEL

L'accident de Tchernobyl a clairement illustré la façon dont l'air, chargé de polluants, se joue des frontières et des limites territoriales. Et pourtant, c'est à l'administration territoriale que revient la lutte contre les sources d'émissions polluantes. Dès 1963, le décret, annoncé dans la loi de 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs, établit la création de zones de protection spéciales et

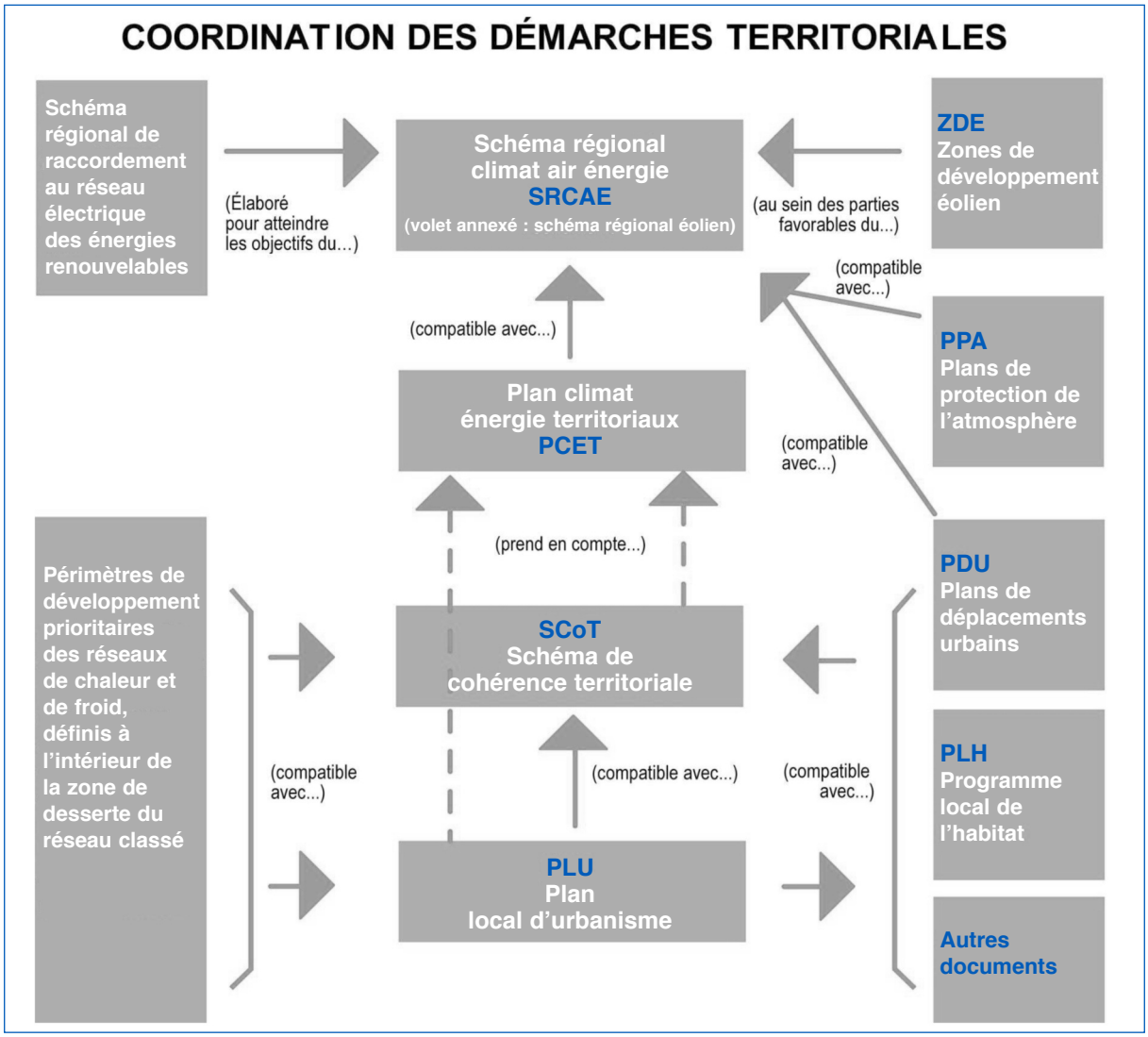

Figure 1. Schéma de coordination des outils de planification territoriale établi par le ministère de l'Écologie.
Tools of land planning plan of coordination from environmental french Ministry.

(*) Professeur émérite à l'université de Lille 1, vice-présidente de l'APPA.

(**) Consultant.

institue des périmètres dans lesquels la mesure de la pollution est obligatoire. Il initie par là le dispositif spatial, territorialisé qui va être au centre de la lutte contre les pollutions industrielles, précisé en 1973, puis en 1975 et 1977.

La LAURE (Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie), en 1996, prescrit des actions de planification territoriale au niveau des régions et des agglomérations. Cependant, en dépit d'un intérêt croissant des populations pour la pollution de l'air, la prise en charge de la question atmosphérique par les collectivités locales s'est surtout focalisée sur la surveillance et la mesure. La dynamique urbaine, très effective en matière de transport, a obéi à des critères qui n'étaient liés que de façon très indirecte à la qualité de l'air, même si les PDU (Plan de déplacement urbain), initiés en 1982, ont été remis en selle par la LAURE. Comment les élus, très attachés à la gestion de leur territoire à travers les SCOT (Schéma de cohérence territoriale), prennent-ils en compte la question de l'atmosphère *via* les PCET (Plans climat énergie territoriaux) ? Depuis l'Ancien Régime, le tropisme territorial est très fort en France, et l'aménagement du territoire a relevé, jusqu'aux lois de décentralisation, de la prérogative exclusive de l'État. La gestion de flux intervenant à des échelles multiples comme l'eau, et plus encore l'air (à laquelle elle est associée à l'échelle du climat), en remet profondément en question la pertinence. Comment les outils de planification des questions environnementales peuvent-ils s'intégrer dans une politique territoriale à un moment où la question de l'échelle locale et de la proximité revient en force puisque les changements de comportements sont considérés comme la clé des évolutions futures ? Comment les élus locaux peuvent-ils moduler le tropisme territorial et les tendances centralisatrices pour répondre à la diversité des conditions environnementales comme de qualité de vie des habitants ?

I – Le poids historique du tropisme territorial et de l'État

La tradition centralisatrice française depuis l'Ancien Régime repose sur une administration territoriale développée et chargée de mettre en place les règlements venus d'en haut.

I-1 Qu'est-ce que le territoire ?

La notion de territoire est à l'évidence polysémique et, comme telle, porteuse de polarités divergentes, voire contradictoires et donc d'un certain flou. Qu'est-ce que le territoire ? La réponse est duale et recouvre deux dimensions différentes mais liées : d'un côté une réalité à la fois formelle et institutionnelle, et une autre plus substantielle, de l'ordre du vécu collectif. Cette dernière non seulement ne coïncide pas nécessairement avec la première, mais se situe dans un rapport relativement indéterminé par rapport à elle, à laquelle elle s'oppose en fait au moins pour une part, d'où précisément son statut d'indétermination relative(1). Le territoire est donc un lieu de tension entre l'entité administrative, lieu de gestion et de contrôle, et l'expression d'une identité collective. Ce qui est en question derrière le territoire, ce n'est pas l'espace en tant que tel, mais une organisation politique dont l'espace est un des supports. Le territoire relève d'une grammaire de l'espace, il est la transcription spatialisée du jeu des rivalités et des conflits, des dynamiques de pouvoir qu'exprime la mosaïque territoriale française. Il n'est donc pas étonnant que le territoire soit au cœur des enjeux liés à la décentralisation et donc des tensions entre le territoire de tradition monarchique très centralisé et les élus locaux plus soucieux de répondre à la diversité des contextes.

Il est admis, en France, que le texte fondateur de la pensée de l'aménagement du territoire réside dans *l'Instruction sur l'administration provinciale* que Colbert adressa au nom du roi en septembre 1663 aux « maîtres des requêtes et commissaires départis dans les provinces ». La vision colbertiste était très centralisée, pour ne pas dire « panoptique », visant à surveiller les territoires. Dans son souci de « mieux administrer les deniers publics », Colbert multiplia les enquêtes, les inventaires, les recensements, les cartes et les classifications. Paradoxalement, la noblesse locale participe à cet état d'esprit quasi inquisitorial tant le souci de plaire au roi et d'être reconnu à la cour est vif chez les nobliaux de province. La seule politique d'aménagement du territoire mise en œuvre fut, pour des raisons mercantilistes, une politique d'ouverture de grande envergure et de longue portée avec la constitution au XVIIIe et au XIXe siècle des grands réseaux de communication : routes et postes, chemins de fer, canaux, politique dont le grand architecte initial fut Vauban, grand ingénieur, actif dans la seconde moitié du XVIIe siècle. Les saint-simoniens, déjà en opposition à la noblesse terrienne, ajoutèrent également leur contribution à la question de l'aménagement du territoire. Pour Saint-Simon, le territoire peut être appréhendé comme un corps vivant. Il faut faire circuler les flux de marchandises, d'hommes, d'argent et de l'esprit comme dans un corps. Aménager le territoire, c'est le fluidifier et l'embellir par des moyens à la fois naturels et artificiels.

I-2 La révolution a renforcé le tropisme territorial

Selon P. Rosanvallon (1990), la Révolution, dans son besoin d'effacer les structures de l'Ancien Régime, institue un ordre spatial nouveau, dégagé des emprises symboliques de la monarchie et de tout

(1) Ainsi les termes de banlieue ou de quartier désignent et renvoient à des réalités territoriales aux contours mal circonscrits, délicats et contradictoires tant spatialement que socialement.

ce qui peut, de près ou de loin, s'y rattacher. Le territoire est donc l'expression d'une rationalité nouvelle qui s'affranchit d'un système de relations chargé de symboles et de mémoire qu'il remplace. L'un des actes premiers de la Révolution est d'établir un découpage entièrement nouveau du territoire en tant qu'espace de la Nation en départements, prolongé et affiné sous Napoléon en cantons et communes, dans un schéma hiérarchisé qui restera inchangé jusqu'à la loi instituant la régionalisation en 1982. Ce découpage a pour fonction, selon P. Rosanvallon (1990), d'oblitérer toute trace de l'Ancien Régime et des systèmes de relations ou d'appartenance qui y étaient attachés(2). Ce nouveau découpage se veut entièrement neuf, abstrait, général, reposant sur un principe d'égalité. La rationalité se substitue ainsi à l'absolutisme, dont elle prend la place en négligeant toute la dynamique instaurée par la mobilité et les échanges initiés sous l'influence des Lumières et des économistes libéraux du XVIIIe siècle. Ceux-ci avaient vu dans le marché l'esquisse d'une nouvelle forme d'organisation des rapports entre les individus dans laquelle le lien social était naturellement construit par le développement des échanges liés à la division du travail.

I-3 L'affirmation du territoire à travers la géographie

La géographie, qui accède dans la seconde moitié du XIXe siècle, en Allemagne d'abord et ensuite dans les autres pays, au statut de discipline scientifique et académique, élabore un corpus de connaissances qui va donner au territoire une consistance, une réalité, un contenu et une validité propres. L'État territorialisé et la raison scellent avec la géographie leur rencontre massive, oblitérant une fois pour toutes la réalité antérieure. En personnalisant la France dans un mécanisme identitaire, la publication en 1908 par Paul Vidal de la Blache du *Tableau géographique de la France,* montre que si la géographie de la France a offert la diversité et la variété naturelle, l'histoire et la politique ont amené la centralisation artificielle. Fernand Braudel, bien plus tard, en 1981, dans *L'identité de la France,* reprendra ce constat en montrant que « La France est diversité » mais cette diversité durable, « structurale » « contredit la France une qui la domine ». Ce qui explique l'enjeu toujours difficile de l'aménagement du territoire tiraillé entre l'unité du pilotage et la diversité des contextes locaux, de telle sorte qu'aujourd'hui le territoire se situe dans un contexte de décentralisation inachevée.

I-4 Le poids de l'État dans l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire et son corollaire, les politiques d'urbanisme, seront une des préoccupations fortes des pouvoirs publics dans la période 1945-1975 dans une ambiance « de planification » qu'impose la reconstruction après les ravages de la guerre. Les réflexions et les débats sont nombreux comme l'attestent entre autres le célèbre ouvrage de Jean-François Gravier de 1947 : *Paris et le désert français* qui souligne que « le problème de la décentralisation, c'est tout le problème de l'existence française » ou encore la communication au conseil des ministres, en février 1950, d'Eugène Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, intitulée « Pour un plan national d'aménagement du territoire » où il donne cette définition de l'aménagement du territoire : « La recherche d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques avec la constante préoccupation de leur donner des meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisir et de culture ».

I-4-1 La DATAR et la reconstruction d'une identité nationale : Une autre étape de la volonté de l'aménagement du territoire se concrétise en 1963 avec la création d'une Délégation à l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale (DATAR), sous la responsabilité directe du Premier ministre et qui doit jouer un rôle d'impulsion, d'animation et de coordination de la politique territoriale de l'État. L'idée s'impose d'un nouveau territoire à définir et à investir, celui dont est porteur la modernisation technicienne dont l'État se fait le promoteur. Aménager le territoire, c'est positionner les pôles de développement industriel, construire les infrastructures routières, établir et réaliser les zones de peuplement où iront s'installer les anciens ruraux, définir les espaces de récréation et de loisir. Dans une telle perspective, la notion de politique territoriale constitue un véritable pléonasme, tant les deux dimensions se chevauchent et se recouvrent : le territoire est politique et le politique territorialisé, comme le montre la loi d'orientation foncière de 1967 qui crée une série d'outils, notamment les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) qui déterminent les objectifs d'aménagement poursuivis par la puissance publique et les plans d'occupation des sols (POS) qui règlementent l'usage des sols (et donc le droit des sols).

(2) « Il ne s'agit pas seulement, en effet, de mettre fin au chaos administratif antérieur caractérisé par un enchevêtrement inextricable de découpages territoriaux, chaque division correspondant à une forme particulière de régimes ou de pouvoirs (les "diocèses" ecclésiastiques, les "gouvernements" militaires, les "généralités" administratives, les "baillages" judiciaires). La nouvelle organisation territoriale en départements a également pour objet de manifester avec éclat, dans son caractère abstrait et géométrique, que le lien social prend directement sens dans l'appartenance à ce "grand tout" qu'est la nation, selon le mot de Sieyès, qu'il n'est pas besoin pour l'affirmer d'en passer par les sphères spécialisées de l'existence civile. D'où d'ailleurs la coïncidence organisée entre le découpage du système administratif et les bases territoriales du processus de représentation politique. Le but est de manifester que le citoyen, comme membre de la nation, ne se confond pas avec l'homme des besoins, qu'il n'existe qu'au-delà de ce qui le différencie des autres hommes, comme pur vecteur du principe de l'égalité civile. Il en résulte chez les législateurs de 1789 une vision "géométrique" de la division du royaume. En proposant de combiner les trois bases du territoire, de la population et des contributions pour la représentation, ils prennent significativement des données qui ne sont que des agrégats, des grandeurs statistiquement, parfaitement commensurables, pouvant servir de fondement à une proportionnalité purement mécanique ». P. Rosanvallon, L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990 : 100-102.*

Postérieure aux lois sur la décentralisation, la loi sur l'aménagement du territoire de 1995 crée les Directives territoriales d'aménagement (DTA) qui permettront à l'État d'encadrer les politiques d'aménagement des collectivités locales.

1-4-2 La DTA, la Directive territoriale d'aménagement peut fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transports et de grands équipements, ainsi que la définition des espaces naturels, des sites et des paysages à préserver. Les DTA sont sélectives par nature, elles se concentrent sur quelques grands objectifs, elles ne se substituent pas aux documents de planification et d'urbanisme élaborés par les collectivités (SCOT, PLU, plan de déplacements urbains, programmes locaux de l'habitat...), elles s'imposent à eux par le lien de la compatibilité.

I-4-3 L'État est encore très présent sur les questions environnementales. Au moment de l'émergence de la question environnementale, l'État s'impose comme interlocuteur en s'appuyant sur le corps des mines qui s'affirme dans les services déconcentrés : les DRIR (Direction régionale de l'industrie et de la recherche) qui deviendront les DRIRE (Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement) puis les DREAL (Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement). En effet, l'État garde et réaffirme sa compétence sur l'air alors que la gestion de l'eau, compétence municipale, est confiée aux agences de bassins par la loi de 1964.

Depuis le décret napoléonien instaurant les installations classées, l'État français a gardé une forte emprise sur le développement industriel avec un double rôle, chargé d'ambiguïtés, de contrôle et de développeur, en privilégiant une gestion territoriale grâce à la maîtrise des nuisances de voisinages et à la surveillance des émissions. L'instauration des ZPS (Zones de protection spéciale), dans le cadre de la loi de 1961, correspondait à cette maîtrise territoriale de la répartition des industries.

Les politiques mises en œuvre pour la préservation de la biodiversité depuis la loi de 1976 ayant pour objectif la création des réserves naturelles (apparues très tôt avec la création en 1913 de la réserve des Sept-Iles, institutionnalisées par la loi de 1957), s'inscrivent également dans une logique territoriale avec la création des ZNIEFF (Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique). Quelques années plus tard, la directive « Habitats » introduit un nouveau type d'espaces, les zones Natura 2000, dont l'élaboration difficile s'explique, en partie, par la mise en œuvre d'une logique contractuelle avec laquelle l'administration française n'est pas familière.

La loi sur l'air se situe encore dans une logique territorialisée avec un double dispositif : d'une part la généralisation de la surveillance de la qualité de l'air dans la perspective de diffuser auprès du public une information pertinente quant à l'air qu'il respire (Boutaric(3) *et al.*, 2002) complétée d'un système d'alerte ; de l'autre, la mise en œuvre de plans spécialisés, les Plans régionaux de la qualité de l'air (PRQA) qui visent à établir des diagnostics en termes de qualité de l'air et à définir des objectifs permettant d'améliorer celle-ci au niveau régional, les Plans de déplacements urbains (PDU) visant spécifiquement les transports et leur évolution en vue d'améliorer la qualité de l'air dans les agglomérations, et les Plans de protection de l'atmosphère (PPA) définissant un ensemble de mesures spécifiques pour limiter, au niveau régional, les émissions. Chacune de ces interventions se situe dans des périmètres spatiaux spécifiques, tout en intégrant différentes échelles. La LAURE ne prend pas en considération les interventions par voie réglementaire. La loi sur l'air s'inscrit ainsi dans la logique étroite d'un objet spatialisé *a priori* et tente de faire cadrer la maîtrise de cet objet avec des outils correspondant au découpage administratif existant, régions et agglomérations. En désignant formellement, dès son article premier, les différents acteurs impliqués « L'État 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 », la LAURE se situe dans une logique de décentralisation. Cependant, comme l'a montré C. Vlassopoulou (1999) en comparant la situation française à la Grèce, les agglomérations n'ont pris que très tardivement la mesure de la pollution automobile urbaine tandis que l'État, en s'investissant dans le développement des infrastructures routières et autoroutières selon une logique de planification dont la DTA rend compte, apportait son soutien à l'industrie automobile. Cette lente appropriation du sujet par les villes montre combien la décentralisation souvent vécue davantage sur le mode de la déconcentration, a pris du temps.

II – La décentralisation inachevée

Les collectivités locales se sont affranchies de manière très relative et très lentement de la tutelle de l'État avec le rôle intermédiaire, encore incertain, tenu par les régions.

Déjà la loi municipale du 5 avril 1884 avait constitué une étape décisive de l'affirmation progressive des communes face au pouvoir étatique central.

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 introduisent un système de répartition des compétences

(3) Boutaric F., Lascoumes P., Rumpala Y., Vazeilles I., L'obligation d'information, instrument d'action publique. Surveillance et délibération dans la lutte contre la pollution atmosphérique, *Paris, CEVIPOF, 2002 : 303 p.*

permettant d'éviter la tutelle d'une collectivité sur l'autre. Chaque niveau se voit attribuer une fonction : la proximité et le quotidien pour les communes (urbanisme, écoles, etc.), l'action sociale et l'équipement rural pour les départements, le développement économique, la formation professionnelle et l'aménagement du territoire pour les régions.

La loi de 1999 relative au renforcement et à la simplification intercommunale donne à l'intercommunalité, dont l'histoire a été jalonnée de mesures successives, une structuration plus solide, mieux apte à s'adapter aux enjeux de la croissance et de l'étalement urbain. La loi Solidarité et renouvellement urbain (2000) renomme les schémas directeurs en schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme (PLU), faisant évoluer les méthodes plus que les objectifs. Cependant, la construction de la ville soumise à de nombreuses contraintes, est difficile à aborder à partir d'une vision trop territorialisée comme l'ont montré les limites du « zoning » urbain.

II-1 Les conseils régionaux prennent lentement le relais

La création des régions par la loi de 1982, mise en œuvre avec les élections de 1986, a permis l'existence d'un niveau intermédiaire, bénéficiant de l'expertise des services déconcentrés de l'État situés à cet échelon territorial ; de nombreux exercices de planification environnementale ont été menés dans les régions : santé (Plans régionaux de santé environnement, PRSE), qualité de l'air (Plans régionaux de la qualité de l'air, PRQA), biodiversité, déchets spéciaux, et actuellement ce sont les SRAEC (Schémas régionaux air climat énergie), la deuxième version des PRSE, les trames vertes et bleues qui sont en chantier.

Les conseils régionaux, souvent investis initialement par un dynamisme nouveau illustré dans la région Nord-Pas-de-Calais par l'élection d'une présidente verte, se sont dotés de nombreux experts et contribuent à élaborer des documents techniques laissant aux agglomérations le soin de les mettre en œuvre. L'élaboration des plans en chantier actuellement, tels que les PRSE et les SRAEC, montre la difficulté pour les régions d'animer ces réflexions menées en collaboration avec les services de l'État dotés d'une expertise acquise de longue date et relayée par de nombreuses agences. L'investissement des agglomérations, pourtant dotées de tous les leviers préventifs, est réservé aux plus grandes d'entre elles, celles qui, à leur tour, sont équipées de services techniques performants ayant la possibilité de s'investir en temps et en argent dans ce type d'exercice qui ne les concerne pas directement.

Les régions, avec les PRQA issus de la LAURE et les SRAEC qui ont vocation à les intégrer à travers une vision élargie aux questions énergétiques et climatiques, ont eu à cœur de planifier un certain nombre d'actions permettant l'amélioration de la qualité de l'air et la maîtrise du changement climatique. L'évaluation des PRQA montre que souvent, faute de moyens, leur mise en œuvre a perdu une vision transversale pour être prise en charge, de manière sectorielle, par différents organismes investis dans l'énergie, les transports, le tourisme, l'aménagement du territoire… Les SRAEC mis en chantier à l'heure actuelle, se situent dans une autre perspective puisque la « feuille de route » de ces documents consiste à trouver dans les régions quels seront les moyens possibles pour diminuer la consommation d'énergie fossile et favoriser l'adaptation au changement climatique. Nombreuses sont les institutions, dotées de fonds publics, qui participent à cette réflexion mais sauront-elles piloter l'acceptabilité des mesures envisagées avec un faible financement incitatif ?

Ces réflexions, très techniques, étayées par un très large investissement dans le domaine des connaissances, aboutissent le plus souvent à une dimension territoriale. En effet, les actions à mettre en œuvre impliquent les collectivités locales, mais cette descente en proximité n'est pas sans susciter de nombreuses tensions entre une sphère technique, avec des schémas très théoriques et la réalité quotidienne gérée par les élus.

En outre, ce développement des régions, de leurs actions et de leurs compétences, s'est effectué parallèlement à celui des agglomérations qui sont devenues, progressivement, en concentrant plus d'activités et d'expertise, des pôles de compétence avec lesquels la région doit compter.

II-2 Le poids grandissant des villes dans l'aménagement du territoire

La montée en puissance des agglomérations est un élément majeur de l'aménagement du territoire. Les villes se sont affirmées au lendemain de la guerre car elles ont capté, par l'affirmation de leur dynamique industrielle, les populations rurales à la recherche d'emplois que l'intensification de l'agriculture avait libérées. Cette croissance déjà amorcée dès le début du siècle, surtout dans les villes industrielles, s'est renforcée avec la tertiarisation de l'économie et le phénomène de métropolisation lié à une transformation radicale des activités. Tandis que les industries traditionnelles délaissent la ville, celle-ci est le siège de services de plus en plus nombreux qui attirent la population. Ainsi, en France, la part de la population urbaine n'a cessé d'augmenter : elle était de près de 62 % en 1960, pour atteindre 80 % de la population française en 2011. La métropole moderne est sortie des limites de la ville centre, elle s'est étalée à travers des formes urbaines étirées, éclatées, dispersées, favorisées par les divers moyens de déplacements et de transports. Plus de deux urbains sur trois vivent désormais hors d'une ville centre, soit dans une commune périphérique proche, soit dans une commune un peu plus éloignée, soit même dans une commune à caractère rural qui dépend largement pour le travail et la consommation de l'agglomération proche. La densité urbaine a été divisée par deux alors que le tissu urbain a été multiplié par quatre. L'extension de la ville s'est effectuée de manière

spontanée : « Le nouveau paysage urbain qui se met en œuvre en ce début du XXIe siècle est constitué à la fois de vastes mégalopoles, de "ville-territoire" et d'un urbain diffus qu'on nomme parfois la "ville éparpillée" où alternent ville et non-ville » (F.-X. Roussel, 2012).

L'aménagement des villes a longtemps préoccupé l'État qui a piloté les SDAU (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) dans une perspective de rééquilibrage de l'espace français qui pâtissait de l'hypertrophie de l'agglomération parisienne (J.-F. Gravier, 1947). Les villes, mêmes si elles n'ont pas été choisies comme « métropole d'équilibre », ont fait l'objet de schémas d'aménagement. La Loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (LOF) a créé les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, remplacés par les Schémas directeurs par la Loi du 7 janvier 1983 (décentralisation du droit de l'urbanisme). Ces schémas, déployés sur de vastes périmètres, s'inscrivaient dans une logique de croissance des activités et de la population. Or ce parti pris d'une augmentation quantitative a été démenti et considéré comme démesuré tandis que les vastes orientations assignées à la ville, encore très territorialisées et empreintes de « zoning », négligeaient les opérations fines de couture du tissu urbain qui s'imposaient. Il était temps d'intégrer la question du transport à celle de l'urbanisme (M. Wiel, 1999), de limiter l'extension des réseaux et de passer du quantitatif au qualitatif.

Avec la montée en puissance des préoccupations environnementales, les plans thématiques se sont multipliés pour l'eau, l'habitat, les transports, l'énergie… Dans une perspective de cohérence, les SDAU ont laissé la place aux SCOT largement pris en main par les élus à travers un syndicat mixte d'aménagement. D'abord mis en place dans les agglomérations, ces outils, issus de la décentralisation, ont vocation à s'étendre sur l'ensemble du territoire.

II-3 Les SCOT (Schémas de cohérence territoriale), instaurés en 2000 par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), ont pour objet de rendre cohérents entre eux les différents documents de planification, locaux ou thématiques, élaborés par les collectivités sur un même territoire. Les principaux d'entre eux (plan local d'urbanisme des communes, plan de déplacements urbains, programmes locaux de l'habitat, schémas de développement commercial) doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale. Réciproquement, les SCOT doivent être compatibles avec les DTA et les chartes des parcs naturels régionaux. Notons que compatible ne signifie pas conformité. Les SCOT ne s'intéressent qu'aux grandes prévisions, orientations, prescriptions... de niveau le plus souvent supra-communal et laissent aux collectivités concernées certaines marges de liberté et d'interprétation. Les lois relatives à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dites « Grenelle 1 et Grenelle 2 » imposent au SCOT un engagement en faveur de la prise en compte de l'environnement et des souhaits qualitatifs exprimés par les habitants (*cf.* ci-dessous).

Les SCOT sont composés d'un diagnostic territorial, d'un PADD (Projet d'aménagement et de développement durable) et d'un DOG (Document d'orientations générales). Le PADD, à partir du diagnostic et d'une large concertation, présente la vision des élus sur les grands objectifs à un horizon de 20 ans des politiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. Le DOO (Document d'orientations et d'objectifs) fixe les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et détermine les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels, agricoles et forestiers ; il précise les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à la cohérence entre l'urbanisation et les dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des activités économiques, à la protection des paysages, à la prévention des risques ; il apprécie les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement et énumère les prescriptions que devront respecter les documents d'urbanisme « aval ».

Les SCOT sont élaborés par les communes et leurs groupements qui, pour cet objet, constituent généralement un syndicat. Le syndicat du SCOT est chargé de l'élaboration des documents mais aussi de leur suivi et de leurs modifications et révisions. Le SCOT est élaboré par les syndicats en association avec les services de l'État. Il doit consulter les autres collectivités territoriales (Conseil régional, Conseil général) et les établissements publics intéressés. Il doit prévoir et mettre en œuvre des modalités de concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes ou organismes ayant compétence sur les domaines concernés.

Les SCOT doivent être compatibles ou prendre en considération le SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux), le PRQA (Plan régional pour la qualité de l'air, le SRT (Schéma régional des transports), le SDC (Schéma départemental des carrières), le PDED (Plan départemental d'élimination des déchets), le réseau des sites Natura 2000…

II-4 Les Plans locaux d'urbanisme (PLU) sont des documents d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (EPCI, Établissement public de coopération intercommunale), établissent un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixent en conséquence les règles générales et les règles précises d'utilisation du sol sur le territoire considéré. Les PLU comprennent un rapport de présentation qui contient un diagnostic et explique les choix effectués, un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme, un règlement et des documents graphiques qui délimitent les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles et forestières (N) et fixent les règles générales. Les PLU sont

accompagnés de documents annexes sur les servitudes d'utilité publique, etc. Le règlement et les documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions.

Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU. Le conseil municipal ou l'organe délibérant arrête le projet de PLU qui est soumis pour avis aux personnes publiques associées, fait l'objet d'une enquête publique puis est approuvé par délibération. Une concertation est organisée pendant toute la durée du projet. Le PLU peut faire l'objet, depuis 2009, de quatre types de procédures selon l'importance des modifications envisagées : révision, révision simplifiée, modification, modification simplifiée. Le PLU doit être, si possible, compatible avec plusieurs documents : SCOT, charte du parc naturel régional ou national, Plan de déplacements urbains (PDU), Programme local de l'habitat (PLH), Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)... L'obligation de compatibilité implique qu'il n'y ait pas de contradiction entre les documents, notamment que le PLU n'empêche pas d'atteindre les objectifs du SCOT. La notion de compatibilité laisse au PLU une certaine marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations du SCOT et établir des projets d'aménagement.

Parmi les nombreux outils de planification, les PLU sont ceux qui parlent le plus aux habitants parce qu'ils touchent au droit de propriété et donc intéressent personnellement l'évolution de la valeur de leur patrimoine.

Dans une enquête menée par l'APPA(4) (L. Charles, 2009), le PLU était, de loin, l'outil de politique publique le plus connu et reconnu par les habitants interrogés. Il faut néanmoins remarquer que près d'un quart des populations interrogées disent connaître le dispositif institutionnel lié à la santé (PNSE) et aux déplacements (PDU), outils de planification qui interviennent sur des thèmes directement en rapport avec la vie quotidienne.

	Nord-Pas-de-Calais	**Paris**
PNSE	23.8	25
PRQA	12.9	15
PPA	12.1	8.2
PDU	20.6	25.8
Agendas 21	5	4.6
PLU	45	52.6
AASQA	18.1	18.4

Tableau I. Connaissance des dispositifs de politiques publiques (en %).
Knowledge of the public plans.

II-5 La maîtrise de l'étalement urbain a servi de fil directeur aux politiques territoriales

La maîtrise de l'étalement urbain est un objectif fort assigné aux SCOT et aux PLU. En effet, dans les grandes agglomérations (*cf.* ci-dessus), le phénomène de métropolisation se traduit par la concentration d'emplois de hauts niveaux, tertiaires et industriels, très étalés dans l'espace, ce qui engendre logiquement des besoins de logements dans un rayon assez large.

La construction de logements s'est étalée dans l'espace parce que le renchérissement du prix du foncier urbain conduit les ménages voulant accéder à la propriété à se reporter sur des zones plus lointaines et plus accessibles financièrement. La surface occupée par l'habitat a, en France, augmenté environ 5 fois plus vite que la population dans la décennie 1992-2003. Selon les chiffres du ministère, la construction de routes, d'habitations et de zones d'activités engloutissent chaque jour 165 hectares de milieux naturels et de terrains agricoles en France métropolitaine et en outre-mer. Cette demande foncière périurbaine a correspondu à la période de la forte mutation agricole et au départ en retraite de bon nombre d'agriculteurs alors que les surfaces urbanisées ont privé l'agriculture de terres souvent de bonne qualité qui auraient pu être affectées à une agriculture périurbaine spécialisée dans le maraîchage. Le mouvement de périurbanisation observé depuis les années 1970 a libéré des terrains agricoles qui, vendus à des constructeurs, ont vu leur valeur décuplée. La planification actuelle qui a pour objectif de réduire les surfaces urbanisables ne prévoit aucune mesure compensatoire quand un terrain perd son statut de constructible.

Ce mouvement, effectué en sens inverse de celui de l'exode rural de l'après-guerre, répond à plusieurs motivations : une demande d'espaces à des prix abordables devenus de plus en plus inaccessibles en ville et en proche périphérie ; l'idée d'un retour à la nature et de l'aspiration à une certaine forme de qualité de vie ; des volontés d'évitement de l'urbain dense, plus ou moins sûr ; une fuite du stress de la grande ville.

L'évolution de ces marges urbaines s'est effectuée, la plupart du temps, de manière spontanée mais si la maison individuelle règne en maître, force est de constater que les maisons neuves, bien que n'ayant pas fait l'objet de prescriptions architecturales par les POS, sont, somme toute, assez diverses : grosses maisons isolées sur de grandes parcelles, petits lotissements assez lâches, lotissements plus denses. Au fil des ans, cette évolution spontanée des marges de la grande ville est devenue suspecte au nom de considérations urbanistiques et environnementales. Les urbanistes répandent l'image répulsive

(4) Dans le cadre du programme Primequal, une étude dirigée par L. Charles présentait un sondage effectué par téléphone, sur un échantillon de 1 000 personnes, dans trois régions françaises, en juillet 2009.

de la maison individuelle installée sur une grande parcelle (au moins 1 000 à 1 500 m²). Ce schéma, censé être le reflet de l'individualisme actuel et du repli sur la sphère privé, doit, selon les urbanistes, être cassé pour restaurer, à travers des logements plus denses, une certaine convivialité.

Ces efforts en faveur de la maîtrise de l'espace urbain se sont trouvés en phase avec une certaine vision de l'environnement que les lois Grenelle 1 et 2 avaient fortement suggéré aux SCOT d'intégrer. Cependant l'environnement est, par nature, difficile à réduire à une dimension spatiale comme le souhaiterait l'aménagement du territoire. En outre, la décentralisation de l'expertise qui doit accompagner celle des outils de planification en direction des régions et des agglomérations s'est effectuée plus lentement et plus difficilement en raison du système français de recrutement des élites davantage valorisées au sein du « microcosme parisien » proche des pouvoirs. Or la complexité des questions environnementales suppose que le pragmatisme de l'action locale soit associé à des connaissances scientifiques et techniques solides.

III – Environnement et aménagement du territoire

Paradoxalement, la montée en puissance de la question environnementale s'est traduite par une descente d'échelle en direction de la proximité. En effet, les visions techniques et théoriques des lois et règlements européens et nationaux sur l'air et le climat, réponses institutionnelles aux grandes crises actuelles, ont nécessairement des répercussions sur la vie quotidienne des habitants que les élus locaux ne peuvent pas ignorer. Or c'est à l'échelle locale que s'imposent les limites, voire les contradictions, d'une action publique réduite au territoire et le poids de la diversité des situations. L'environnement pousse la logique de l'action publique territoriale locale à privilégier la mise en œuvre d'une gouvernance, d'une expertise partagée, seules susceptibles de répondre aux défis de la société moderne et aux enjeux de la complexité.

III-1 L'environnement et le territoire, deux logiciels difficilement compatibles

Il n'est pas question ici de présenter l'évolution de la notion d'environnement et de sa différence avec l'écologie (L. Charles, 2001, 2009). L'environnement est avant tout l'ensemble du jeu des relations qui constituent les ressources nécessaires au maintien de la vie des individus et des sociétés. Il est adimensionnel et se décline à des échelles différentes et emboîtées tout en ayant une profondeur historique forte. Par exemple, l'estimation du risque sanitaire lié à la pollution industrielle ne peut se limiter aux mesures des niveaux de pollution actuels mais à ceux qui ont caractérisé l'air respiré au cours de la vie entière des habitants. La dimension spatiale n'est pas pertinente dans l'appréhension de la question des particules respirées par les femmes passant leur journée devant des foyers à combustion incomplète dans le monde entier ou celle des agriculteurs exposés à de fortes doses de pesticides.

III-1 De par son abstraction originelle, le territoire constitue un obstacle majeur à penser la complexité des rapports spontanés au monde vécu, compte tenu de la prévalence de la figuration politique qui le fonde. Surdéterminé, il constitue aussi une source permanente d'embarras qui peut compliquer la nécessaire souplesse des solutions adaptées à la diversité des situations. Or un territoire, ne fut-ce que par son unité politique, administrative et donc statistique, joue nécessairement un rôle uniformisateur porteur de frustrations. L'inadéquation du territoire et de son institution fondamentale au plus proche du citoyen qu'est la commune – ou plutôt les 36 000 communes – est très forte, puisque la réforme territoriale effective dans les pays voisins présente encore de nombreuses difficultés en France. Un des aspects de la constitution de ces structures territoriales, traduisant la prégnance de la dimension territoriale, est précisément leur multiplication institutionnelle, le fait qu'elles procèdent de façon additive, à travers des logiques témoignant de désaccords, de conflits successifs, liés à leur nécessaire clôture en tant qu'entités institutionnelles autonomes. La conflictualité, la rivalité apparaissent comme le mode normal de progression de l'activité institutionnelle : une nouvelle structure est créée, s'ajoutant à d'autres antérieures, pour compenser ou remédier à des déficits, des manques, des insuffisances de structures existantes, qu'elle vient corriger et compléter sur différents points, de façon nécessairement partielle, à partir de logiques différentes, qui ne sont pas tant complémentaires que fruits de tensions dans la mesure où elles renvoient à des agents, à des cadres, des compétences, des savoir-faire, des formations et donc à une pluralité de rattachements identitaires différents.

Même si la commune est un échelon territorial peu adapté à la gestion des nuisances, la réponse par les périmètres, en traçant un cercle de danger ou une aire, est aussi peu satisfaisante car la limite entre l'intérieur exposé et l'extérieur protégé est très théorique, comme l'a montré G. Faburel(5) (2012) à partir de la perception du bruit des avions évaluée auprès d'un échantillon d'habitants demeurant à proximité de l'aéroport d'Orly : « 60 % des personnes interrogées se disant moyennement à extrêmement gênées par le bruit des avions habitent en dehors des courbes isophoniques du Plan de Gêne Sonore – PGS – en vigueur à l'époque (1994), dont 38 % se déclarant de beaucoup à extrêmement dérangées. Ces ménages

(5) Faburel G., La vulnérabilité de la ville aux bruits des transports : de la mesure technique aux approches territoriales, Pollution atmosphérique*, ce numéro.*

ne pouvaient alors prétendre à l'aide à l'insonorisation proposée par ce dispositif, puisqu'en dehors du périmètre des ayants droit ».

III-1-2 L'air particulièrement rebelle à la planification territorialisée. Par sa volatilité même, l'air est l'élément de l'environnement le plus difficile à contenir à l'intérieur d'un périmètre administratif. La gestion territoriale de cette ressource naturelle doit donc transcender les différentes limites et structures spatiales. Elle ne peut pas ne pas prendre en compte les effets de long terme, l'accumulation des gaz à effet de serre par exemple, susceptible d'affecter gravement les générations futures. En ce sens, la qualité de l'air représente un champ exemplaire pour l'application du principe de subsidiarité tant invoqué, spécialement dans le domaine de l'environnement. En même temps, l'incessant mouvement lié au jeu des échelles, nécessaire pour assurer une intervention pertinente en matière de qualité de l'air, est difficile à intégrer dans une vision juridique de la subsidiarité quand celle-ci est définie comme « la recherche du niveau territorial le plus pertinent pour effectuer une action ».

L'amélioration de la qualité de l'air passe ainsi par des stratégies multiformes et diversifiées ayant trait à de multiples aspects de la vie sociale. L'air étant le creuset des émissions venant de facteurs divers – industrie, transport, agriculture, logement – l'amélioration de sa qualité dépend d'une vision globale de l'ensemble des activités domestiques, urbaines et industrielles ; sa gestion dépend, au-delà des normes, de la mise en œuvre d'une gouvernance reposant sur l'intersectorialité. La question de la qualité de l'air peut être considérée comme emblématique de l'environnement qui repose sur une dynamique d'échange et de relation. Or ces processus d'interaction constituent une notion beaucoup plus large et construite très différemment de celle de territoire.

Pourtant, la réponse territoriale, préconisée par la LAURE, à travers les documents de planification, progresse lentement. Par ailleurs, la loi Grenelle 1 modifie le Code de l'urbanisme en y introduisant les notions de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de réduction des consommations d'énergie et d'économie des ressources fossiles (article 8).

III-2 Quelle réponse territoriale à la maîtrise du changement climatique et de la pollution de l'air ?

Au plan spatial, l'aménagement du territoire, ou plutôt son ménagement, deviennent des éléments sensibles de la gestion de la qualité de l'air à travers une meilleure maîtrise des déplacements et des impacts sanitaires des différentes infrastructures routières et industrielles. L'aménagement de l'espace a aussi un objectif de réduction des consommations énergétiques, que ce soit à travers une optimisation des besoins énergétiques ou la maîtrise des déplacements motorisés. Cette spatialisation de la prévention de la pollution atmosphérique met en question la dimension administrative et politique du territoire avec laquelle elle ne coïncide pas. L'organisation administrative française impose une territorialisation forte que l'air transgresse nécessairement.

En limitant l'extension de la tache urbaine, les documents d'urbanisme pensent répondre à la réduction des émissions de GES et de gaz toxiques en réduisant les réseaux et les kilomètres parcourus. **L'encouragement à la densification a pour objectif de limiter la consommation d'énergie.** En effet, l'étalement urbain impose une extension des réseaux, un allongement des trajets quotidiens dans le cadre d'une forte dépendance à l'automobile et donc une consommation énergétique forte qui s'ajoute à celle utilisée pour le chauffage domestique. Dans ces territoires périphériques, le froid de l'hiver est plus marqué qu'en ville et les maisons individuelles sont plus énergivores que les logements collectifs. L'étalement urbain consomme donc plus d'énergie, aussi bien pour chauffer les maisons que pour se déplacer dans ces territoires dans lesquels la dépendance automobile est forte. Selon l'INSEE, la facture énergétique des ménages serait 10 % plus faible sans l'étalement urbain des 20 dernières années.

Ces considérations, bien que les élus locaux n'aient pas encore tous acquis cette culture énergie-climat et « éprouvent des difficultés à aborder les questions énergétiques, longtemps restées de la seule responsabilité de l'État » (Métreau(6), 2003), ont servi de fil conducteur pour les SCOT qui imposent donc aux communes des coefficients de réduction des surfaces constructibles drastiques ; prescriptions reprises dans les PCET (Plans climat énergie territoriaux) définis par l'ADEME(7), de la manière suivante : « le PCET est un projet territorial de développement durable dont la finalité première est la lutte contre le changement climatique. Institué par le Plan Climat National et repris par la loi Grenelle 1 et le projet de loi Grenelle 2, il constitue un cadre d'engagement pour le territoire. Il vise deux objectifs : (1) l'atténuation, il s'agit de limiter l'impact du territoire sur le climat en réduisant les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans la perspective du facteur 4 (diviser par 4 les émissions d'ici 2050) ; (2) l'adaptation, il s'agit de réduire la vulnérabilité du territoire puisqu'il est désormais établi que les impacts du changement climatique ne pourront plus être intégralement évités. Un PCET se caractérise également par des ambitions chiffrées de réduction des émissions de GES et d'adaptation du territoire, dans des contraintes de temps ».

(6) Métreau E., Laponche B., Étude de faisabilité d'une initiative d'animation des réseaux d'acteurs français impliqués dans les actions énergétiques territoriales*, Volume 1, rapport ICE, étude réalisée pour l'ADEME, 2003.*

(7) ADEME, « Élus : les réponses à vos questions – Qu'est-ce qu'un Plan Climat-Énergie territorial », Centre de ressources pour les Plans Climat-Énergie Territoriaux de l'ADEME, [en ligne], consulté le 10 juin 2010, disponible sur : http://www.pcet-ademe.fr/elus/qu%E2%80%99est-qu%E2%80%99un-plan-climat-energie-territorial%C2%A0

Les enjeux de l'environnement ne peuvent se réduire à la densification qui peut conduire à des « congestions » coûteuses à gérer puisque le maintien d'une certaine qualité de vie (qui impose par exemple de maîtriser le bruit, facteur important de nuisance) peut être d'un coût prohibitif. La densification trop poussée, on l'observe déjà, conduit à des évolutions ségrégatives : pour allier densité et qualité de vie, il faut investir, entretenir, on ne peut le faire partout à un bon niveau, donc les lieux où on peut le faire prennent une valeur qui ne sont accessibles qu'aux gens aisés susceptibles de prendre en charge des coûts architecturaux plus élevés. La concentration des populations le long des axes routiers très fréquentés peut avoir des effets négatifs sur la santé, comme le montre l'étude APHEKOM (www.aphekom.org). En dehors de ces éventuelles conséquences négatives sur l'environnement, la densification ne risque-t-elle pas de multiplier les tentations des promoteurs qui peuvent vendre plus de maisons sur des surfaces petites ? Ajoutons que créer une trop forte rareté foncière contribue au renchérissement du coût du foncier.

La réflexion sur la fonctionnalité des territoires et sur la mise en place d'une « bonne gouvernance », préconisée par la gestion des questions environnementales et par le souci de la qualité du « vivre ensemble », est encore émergente.

L'approche urbanistique, très territorialisée n'est pas la seule ; d'autres démarches, plus participatives, couplées à celle du SCOT, peuvent s'attacher davantage au fonctionnement des activités, comme le font les Agendas 21.

Les enjeux du climat, de l'air et de l'énergie interrogent particulièrement les agglomérations concernées par ces politiques car la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle 1, stipule dans son article 2 que « les mesures nationales de lutte contre le changement climatique porteront en priorité sur la baisse de la consommation d'énergie des bâtiments et la réduction des émissions de gaz à effet de serre des secteurs des transports et de l'énergie ». Ce sont les villes qui, de manière spécifique, ont la charge de ces thématiques : le bâtiment, l'urbanisme, les transports, l'énergie…

III-3 Une logique de l'aménagement peu compatible avec les enjeux urbains et ceux de la ville durable

Pour répondre aux enjeux environnementaux qui se posent avec acuité dans la ville, l'aménagement des villes doit dépasser les injonctions territoriales des SDAU, voire même des SCOT qui sont appelés par les lois Grenelle à évoluer pour lier la planification à la concertation, et suivre les recommandations du ministère de l'Écologie : « Car, en effet, un SCOT ne peut pas n'être qu'un outil de planification. Pour engager réellement le territoire et ses acteurs sur ce nouveau chemin, il faut les associer. Aucun changement ne pourra avoir lieu sans eux. C'est pourquoi au-delà des thèmes à investir : l'économie, le social, l'environnement, le développement durable requiert une autre manière de penser et de conduire les projets. La participation des acteurs locaux et habitants est à ce titre fondamentale (appropriation, acceptation du projet, etc.). Nouvelle manière de faire, nouveaux objectifs… Il ne s'agit pas pour autant de faire du SCOT un document "fourre tout", mais de faire de cette échelle un espace de gouvernance privilégié où les élus s'entendent sur des exigences de cohérence ». Le SCOT est un document qui doit vivre pour et par les habitants. Or la qualité de l'air est une préoccupation majeure des citadins qui peuvent déplorer la faiblesse de la réduction de la pollution atmosphérique qui, dans le centre des agglomérations, dépasse encore régulièrement les normes européennes. Les industries polluantes ayant été pratiquement chassées de la ville en raison de la désindustrialisation globale et de la tertiarisation de l'économie, les villes ont tardé à prendre en compte la pollution urbaine qui n'était pas mesurée par les indicateurs de la pollution industrielle (SO_2 et fumées noires). Il a fallu le phénomène des pluies acides et ses manifestations sur les forêts pour que les constructeurs automobiles soient interpellés et initient le pot catalytique dont la pollution urbaine a été le principal bénéficiaire, ne serait-ce que par la baisse des teneurs en plomb après sa disparition dans l'essence.

La LAURE a permis de généraliser la surveillance mais en comptant plus sur les versements des industriels que sur ceux des automobilistes. Cette loi a eu comme effet bénéfique d'élargir et d'harmoniser le fonctionnement des réseaux de mesure en les dotant de moyens substantiels. À travers leurs conseils d'administration qui regroupent la plupart des acteurs institutionnels œuvrant dans le champ de la qualité de l'air, les AASQA (Associations agréées de la surveillance de la qualité de l'air), en partie grâce à leur service de communication étoffé, ont constitué la partie lisible des politiques publiques en matière de qualité de l'air. Les élus, étrangers à la métrologie de la pollution, versaient leur cotisation au réseau de mesure mais imaginaient mal quelle pouvait être leur action dans ce domaine. Bien que le déploiement de la surveillance ait couvert l'ensemble du territoire français, le cœur de l'action des AASQA reste associé à la pollution urbaine de mieux en mieux mesurée grâce à la diversification des polluants surveillés et à l'implantation des stations de mesures dans différents sites permettant de surveiller non seulement le « bruit de fond » réglementaire mais aussi la pollution dite de proximité. Les travaux de M. Wiel[8] (1999) puis ceux sur la ville durable ont souligné le lien qui pouvait exister entre l'urbanisme et les transports, et la réalité de l'étalement urbain dans sa contribution aux pollutions du

(8) WIEL M., La transition urbaine*, Mardaga, 1999, 149 p.*

centre des villes. En outre, la pollution à l'intérieur des locaux, grâce aux campagnes menées par le CSTB et l'OQAI (Kirchner, 2006), ont permis de mesurer l'importance de la pollution à l'intérieur des locaux qui rejoint la question qualitative et quantitative du logement qui, depuis longtemps, a mobilisé de nombreux acteurs institutionnels et associatifs de la ville.

L'émergence de connaissances de plus en plus affirmées et la décentralisation de la mesure de la qualité de l'air ont mis longtemps à être appropriées par les élus locaux qui n'en ont pas toujours tiré les leçons et les conséquences voulues. Quant aux PDU, issus de la LAURE, ils ont été mis en œuvre en continuité des démarches initiées par les services des transports urbains des grandes agglomérations depuis la LOTI(9). L'objectif des PDU qui se sont inscrits dans la logique des plans de circulation consistait à favoriser les TCSP(10) dans une logique de promotion des aménités urbaines sans faire référence à la qualité de l'air. La plupart des PDU n'ont pas cherché à établir un état zéro de la pollution atmosphérique et, pour des raisons de périmètre administratif, n'ont pas eu pour objectif de se pencher sur la question de l'étalement urbain.

Le changement climatique, en remettant en évidence l'importance des problématiques typiquement urbaines que sont les transports et l'habitat, a lui aussi contribué à braquer la focale sur des sources qui certes émettent des gaz à effet de serre nuisibles pour le futur mais qui produisent également des émissions toxiques dangereuses pour la santé actuelle.

En effet, la mise en œuvre d'outils entamée depuis des décennies a permis, à travers tout un ensemble de développements de modèles ou d'instruments de mesure, d'accéder à une connaissance spatialisée de plus en plus fine de la pollution et de ses manifestations. Or cette appréhension de l'échelle locale à travers des modèles performants est tout à fait intéressante dans le cadre de la pollution industrielle et de l'estimation de l'impact spatial des panaches, mais la pertinence accordée au territoire et à l'espace comme base de gestion n'est pas toujours très efficace ni même adaptée dans le cas de la complexité à l'échelle fine des situations urbaines.

Pourtant, c'est à travers la gestion de l'espace que les élus appréhendent le plus volontiers la construction de l'avenir de leur territoire. Certes la densité est la réponse territoriale la plus adaptée au tropisme français mais cette insistance sur l'urbanisme n'est-elle pas une réponse quelque peu réductrice par rapport à tous les enjeux environnementaux visant une meilleure fonctionnalité des territoires pour assurer une meilleure qualité de vie aux habitants ?

Conclusion

Dans ces conditions, on voit clairement l'asymétrie des registres et le potentiel de remise en questions que représente l'environnement pour le territoire. Au caractère statique du périmètre administratif s'opposent les flux parfois immatériels de l'environnement. Il s'agit alors pour les acteurs du territoire d'écarter tout monolithisme pour prendre en compte la diversité des situations. Seule une véritable gouvernance intégrant les scientifiques, les ONG, les lanceurs d'alerte, la société civile peut conduire à élaborer des solutions négociées capables d'aller au-delà voire même à l'encontre d'une application rigide d'outils uniformisateurs.

Le poids de l'État et l'importance de la grammaire territoriale dans un état jacobin et centralisateur ont longtemps étouffé la dynamique des politiques locales en avançant souvent le prétexte du déficit d'expertise locale et des pratiques relevant plus du copinage ou du népotisme que de la rationalité républicaine. Le tropisme territorial reste marqué ; au niveau local, les élus se sont saisis des documents d'urbanisme dont l'action est visible sur les territoires ; en revanche, les stratégies plus « volontaristes » touchant à l'environnement et à l'énergie sont plus difficiles à mettre en œuvre ; c'est ainsi que si la densification urbaine est intégrée dans les pratiques, souvent, elle n'est pas encore mise en cohérence avec d'autres politiques environnementales.

Or cet effort de cohérence et de créativité demandé aux élus locaux dépasse les exercices de planifications qui ne sont que des outils qui doivent être mis au service d'une connaissance plus fine de la diversité des aspirations des populations dans le but de proposer des solutions appropriées. La question environnementale est discordante par rapport à ces pratiques et à leur cadre conceptuel descendant et territorialisé. Elle impose une nouvelle forme de politique plus flexible dans laquelle les limites territoriales ne doivent pas oblitérer l'importance des relations de proximité et des « concernements partagés » qui mobilisent les habitants sur les questions qui les intéressent.

Dans un monde de plus en plus complexe, les problèmes et les solutions sont de plus en plus interdépendants voire même contradictoires et se posent, en même temps, à différentes échelles spatiales et temporelles. Or les outils mis à disposition correspondent à des périmètres, à des limites qui ont elles-mêmes leurs « limites » au regard de la complexité et de la mouvance du réel : ce sont toujours des outils imparfaits et donc perfectibles.

Le territoire est encore souvent vu comme le lieu, le périmètre de l'application d'une règle plutôt que comme un laboratoire d'idées issues de la diversité

(9) La Loi d'organisation des transports intérieurs (LOTI), promulguée le 30 décembre 1982.

(10) Transports en Commun en Site Propre.

des habitants. De ce fait, quelques principes d'aménagement « monocolores » qui se déclinent de manière descendante dans les différentes échelles de planification, ont tendance à uniformiser les situations plutôt que de dynamiser les différences. L'exemple de la densification illustré ci-dessus fait preuve d'une application systématique sans guère de nuances au regard de la diversité des territoires, de leur histoire, de leurs paysages. **La planification, dans son désir de maîtriser les abus, peut être prisonnière de la norme.** Sans vouloir trop jouer les paradoxes, le projeteur et le planificateur, au terme d'une longue expérience, en viennent à dire que leur défi, plutôt que de concevoir une ville et/ou un territoire, est de créer les conditions de la sérendipité(11) et de la créativité en laissant de l'espace à l'inconnu, en acceptant qu'apparaissent des pratiques non planifiées, sinon non autorisées, en rendant possibles les rencontres imprévues ou improbables... À force de vouloir rationnaliser l'aménagement pour se prémunir des « arrangements entre amis », les normes établies deviennent rigides et d'autant plus étouffantes que le monde change plus rapidement que les règles établies.

Bibliographie

1. Boutaric F., Lascoumes P., Rumpala Y., Vazeilles I., 2002, L'obligation d'information, instrument d'action publique. Surveillance et délibération dans la lutte contre la pollution atmosphérique, CEVIPOF Paris, 2002, 303 p.
2. L. Charles, L'environnement, question sociale. Dix ans de recherche pour le ministère de l'Environnement, Odile Jacob Paris, 2001.
3. L. Charles, Pollutions atmosphériques et santé environnementale. Quels enjeux ? Quels acteurs ? Quelles préventions ? 2009, 2001 : http://www.primequal.developpementdurable.gouv.fr/files/doc/add67fdda51efa9f.pdf
4. Métreau E., Laponche B. Étude de faisabilité d'une initiative d'animation des réseaux d'acteurs français impliqués dans les actions énergétiques territoriales, Volume 1 : rapport, ICE, étude réalisée pour l'ADEME, 2003.
5. Rosanvallon P., L'État en France de 1789 à nos jours, Seuil Paris, 1990 : 100-102.
6. Roussel F.-X., La ville sans cesse renouvelée, édition F.-X. Roussel, 2012 : 560 p.
7. Vlassopoulou C., La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce : définition des problèmes publics et changement de politique, Thèse en sciences politiques, Paris, 1999.
8. WIEL M., La transition urbaine, Mardaga, 1999, 149 p.

(11) La sérendipité est le fait de réaliser une découverte inattendue grâce au hasard et à l'intelligence, au cours d'une recherche dirigée initialement vers un objet différent de cette découverte.