

# DOCUMENTS

## De la surveillance à la gouvernance de la qualité de l'air (Pour une prise en charge politique)

Isabelle ROUSSEL\*

La loi Grenelle fait obligation aux AASQA de se regrouper au sein d'une même région dans un délai de 18 mois. Le décret 2010-1268 du 22 octobre 2010 précise que cette régionalisation doit entrer en vigueur au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Cette admonestation concerne encore une vingtaine d'AASQA qui avait gardé une particularité locale. Le principe et les modalités de ce regroupement ont été analysés pour la région Nord-Pas-de-Calais [Scarwell *et al.*, 2007].

Dans la région Rhône-Alpes, c'est l'association APS, qui a pour champ d'investigation l'Ain et les pays de Savoie, qui devra ainsi rejoindre l'association régionale ATMO Rhône-Alpes ou plutôt sa configuration préliminaire sous forme d'un GIE (cf. ci-dessous). APS est chargée de la surveillance de la qualité de l'air dans les départements de l'Ain, de la Savoie et de la Haute-Savoie. Cette association provient d'un regroupement entre les deux départements de Savoie, déjà associés sous le nom « L'Air des 2 Savoie », jusqu'en avril 2002, date à laquelle sa zone de compétence s'est élargie officiellement au département de l'Ain, à l'exception de quelques communes du Sud du département, proches de Lyon et intégrées dans l'association de surveillance lyonnaise : COPARLY. Contrairement aux associations les plus anciennes, ancrées dans un paysage urbain, APS est issue du souci, mis en avant par la LAURE, de surveiller l'ensemble du territoire. Des villes moyennes telles que Chambéry, Annecy, Chamonix, Annemasse, Bourg-en-Bresse etc. et des territoires plus vulnérables tels que les vallées alpines concentrant trafic, industries, tourisme et habitations se sont réunis au sein de cette association dont l'originalité territoriale est renforcée par son caractère transfrontalier puisqu'elle est proche du bassin genevois et impliquée dans une structure transalpine : Transalp'air<sup>1</sup>.

La démarche de regroupement des associations rhônalpines a débuté il y a une dizaine d'années. En effet, trois associations (ASCOPARG, COPARLY et SUP'AIR) ont créé en 2003 le GIERSA (Groupement d'intérêt économique de réseaux de surveillance de l'atmosphère) afin de mettre en commun leurs moyens humains et matériels. En 2006, AMPASEL et ATMO Drôme-Ardèche ont décidé de s'associer à cette démarche coopérative. Reposant sur les moyens des cinq associations, la collaboration régionale a abouti à un Groupement d'intérêt économique élargi nommé ATMO-Rhône-Alpes, GIE créé le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le Groupement d'intérêt économique sert de support à des activités communes avec la sixième AASQA en Rhône-Alpes, APS : centralisation informatique des données et du site Internet, études régionales (cartographie, bilan des émissions, modélisation), laboratoire de métrologie...

Ces interrogations concernant le périmètre spatial de la surveillance permettent de repenser la question des périmètres institutionnels telle qu'elle se pose à l'heure actuelle, fruit d'une longue histoire. La loi sur l'air<sup>2</sup> de 1996, reprise dans le Code de l'environnement, réglemente actuellement la surveillance en France ; elle s'appuie sur une longue tradition, même si l'institutionnalisation des préoccupations sur l'air est beaucoup plus récente que celle sur l'eau. À travers l'interrogation sur la question du niveau territorial pertinent sur lequel doit s'exercer la surveillance de la qualité de l'air et du périmètre de son champ de compétence, il n'est pas inutile de se poser quelques questions fondamentales sur la subsidiarité et la gouvernance, si étroitement liées dans le domaine de la qualité de l'air, dans lequel la surveillance ne représente qu'une composante. Quelques rappels historiques sont nécessaires pour bien comprendre la situation actuelle.

---

\* Vice-Présidente de l'APPA.

1. <http://www.transalpair.eu/>

2. LAURE

## 1. Quelques rappels historiques

Même si, dès 1810, un décret impérial a eu pour objectif de surveiller les risques liés au développement industriel, les villes, sous l'influence de l'hygiénisme, se sont investies de manière très hétérogène dans un travail de surveillance avec la collaboration des médecins, professeurs de santé publique et des « bureaux municipaux d'hygiène » (actuels services communaux d'hygiène et santé), là où ils existaient. L'APPA (Association pour la prévention de la pollution atmosphérique), créée en 1958, est issue du souci des médecins en charge de la santé au travail de prendre en considération les effets de la pollution de l'air. Cette association a développé des mesures dans les villes industrielles en s'appuyant sur un noyau local d'acteurs sanitaires.

La loi sur l'air de 1961 traduit, de manière timide, le souci de l'État d'appuyer la mise en œuvre, encore très embryonnaire, de réseaux de mesure. Avec une technologie basée principalement sur des réactions chimiques effectuées au pas de temps journalier ou hebdomadaire, ces mesures étaient confiées à des médecins ou à des pharmaciens, en accord avec les industriels et les élus, en un temps qui est encore celui de l'hygiénisme municipal lié à la république des notables. Le simple fait de mesurer exerçait sur les industriels une pression morale les incitant à réduire leurs émissions dans une dynamique de recherche de processus propres ou dépolluants, évolution qui ne s'est plus arrêtée jusqu'à maintenant. Dans le troisième quart du vingtième siècle, la surveillance de la qualité de l'air visant un bénéfice sanitaire pour les populations, était étroitement associée à la question de la gestion industrielle, alors que la pollution atmosphérique liée aux transports ne cessait de croître.

Le rôle de l'État s'est exercé à travers le corps des mines qui, au moment de la création du ministère en charge de l'environnement, a investi la puissante DPPR (Direction de la prévention des pollutions et des risques) essentiellement tournée vers le contrôle mais aussi, paradoxalement, en charge du développement des industries. La mission de surveillance des risques technologiques s'est trouvée renforcée par la loi de 1976 sur les installations classées. Le ministère, à travers les DRIR, devenues les DRIRE, s'est affirmé et investi dans la surveillance et la réduction des émissions industrielles. Le transfert de la compétence sur la surveillance de la pollution atmosphérique du ministère de la Santé au tout jeune ministère en charge de l'environnement a marqué, pour un temps, une coupure avec le monde de la santé, tandis que les réseaux de surveillance, nouvellement créés, se dotaient d'une plus forte technicité. Cette orientation de la surveillance vers un dispositif plus technique a contribué à séparer la mesure de son utilisation. En outre, la forte empreinte, voire l'emprise de l'industrie, sur la surveillance n'a pas

permis aux réseaux français de prendre assez vite la mesure de la pollution automobile et urbaine et d'en intégrer les différentes composantes dans une appréhension extensive de la qualité de l'air. Le poids des motoristes et des pétroliers a, selon C. Vlassopoulou (1999), retardé la prise de conscience de l'importance des effets de la pollution automobile sur la santé.

La constitution des réseaux de mesure s'est effectuée progressivement, à partir des années 70, selon un modèle qui sera validé par la LAURE, en tant que structures associatives avec un conseil d'administration quadripartite. Les associations ainsi créées, selon un statut associatif quelque peu modifié compte tenu du rôle prépondérant joué par le préfet, restaient, le plus souvent, sous la tutelle et le contrôle des DRIRE. Jusqu'en 1996, ces associations étaient, dans la majorité des cas, essentiellement financées par les industriels au titre de la taxe parafiscale créée en 1985 sur la base du principe pollueur/payeur. Une partie de la taxe due pouvait être versée par l'industriel pour le financement du réseau de mesure local. À partir de 1987, avec la signature de l'acte unique, l'Europe a commencé à jouer un rôle important dans le développement de la surveillance, en fixant des normes qui intégraient un objectif sanitaire. À la veille de la loi sur l'air, seules les agglomérations ayant un passé industriel étaient dotées d'un réseau de surveillance et la gestion de la pollution atmosphérique, en dépit des efforts de l'ADEME, créée en 1990, marquait de graves insuffisances. C'est le phénomène des « pluies acides » et le dépérissement forestier qui ont imposé le pot catalytique pour le plus grand bénéfice de la qualité de l'air des villes : les niveaux de plomb et de monoxyde de carbone (CO) ont diminué de manière spectaculaire.

- Le caractère transfrontière de la pollution, ainsi que la nécessité d'harmoniser la réglementation pour des raisons de concurrence, ont progressivement donné beaucoup de poids à la législation européenne, les nombreuses directives édictées ayant l'obligation d'être traduites en droit local.
- Sous l'influence nord-américaine et en raison des progrès de l'informatique et de la statistique, les connaissances épidémiologiques ont beaucoup progressé. Les résultats de l'étude ERPURS<sup>3</sup> (Évaluation des risques de la pollution urbaine sur la santé) publiée en 1994 et 1996, réalisée en Ile-de-France, ont montré, de manière irréfutable, le lien à court terme entre la pollution atmosphérique et l'occurrence de pathologies.

La LAURE, votée en 1996 et issue de ces préoccupations sanitaires, a jeté un coup de projecteur sur la question de l'air. Les AASQA ont bénéficié de cette législation, elles ont vu leur structure stabilisée, voire unifiée, sous l'influence de la constitution de la fédération ATMO en 2000 dont la première action a consisté à doter les AASQA d'une convention collective pour le personnel. Le champ de compétence de ces associations s'est progressivement étendu pour

3. [www.erpurs.org](http://www.erpurs.org) ; [www.ors-idf.org/erpurs](http://www.ors-idf.org/erpurs) Étude réalisée sur la période 1987-1992 puis réactualisée sur la période 1991-1995.

couvrir l'ensemble du territoire français, conformément aux exigences de la loi. Grâce aux dotations de l'État, la surveillance a pu développer des outils, tant dans le champ de la métrologie que dans celui de la modélisation.

La LAURE, à côté du secteur de la surveillance, comportait également un volet portant sur le développement de la gestion de la qualité de l'air à travers la mise en œuvre d'exercices de planification. Quinze ans plus tard, le bilan de la LAURE est mitigé : autant la surveillance s'est bien développée, autant le résultat de la mise en œuvre des plans n'est pas à la hauteur des attentes. Cette situation tient au poids de l'héritage historique, à l'absence d'une culture toxicologique, sanitaire et environnementale et à la difficulté de constituer de toutes pièces un système opérationnel à la hauteur d'une réalité très nouvelle par de multiples côtés. De manière quelque peu synthétique, il est possible d'affirmer que le développement des connaissances a été plus rapide que la mise en œuvre d'actions préventives.

## 2. L'histoire de la qualité de l'air s'est accélérée ces dernières années en raison de transformations profondes des caractéristiques de la pollution atmosphérique et de leur connaissance

**2.1 La pollution acido-particulaire industrielle a considérablement diminué** sous l'influence des efforts consentis par les entreprises, du divorce entre la ville et les industries polluantes, des transformations du système énergétique (abandon du charbon, développement du nucléaire) et de la restructuration du tissu industriel français. En parallèle, les pollutions d'origines automobile et urbaine ont été de plus en plus montrées du doigt, d'autant que le renouveau de l'épidémiologie apportait des preuves massives permettant de qualifier la pollution de l'air urbain comme enjeu de santé publique, compte tenu en particulier de l'importance des populations exposées. L'attention s'est portée sur de nouveaux polluants (oxydes d'azote, ozone, COV, HAP, etc.) et le champ des polluants observés et mesurés s'est très fortement élargi. Les pollutions tendent à couvrir un domaine de plus en plus vaste avec les pesticides, la question du réchauffement climatique et des pollutions globales mais aussi avec le renouveau des préoccupations sur la qualité de l'air à l'intérieur des locaux, sans oublier les pollutions émergentes et les interrogations que soulèvent les nanoparticules.

### 2.2 Le divorce entre la ville et l'industrie est suivi par un nouveau divorce entre la ville et l'automobile

Les PDU, issus de la LAURE, témoignent de l'importance accordée par les villes à la maîtrise de la mobilité motorisée et à l'installation de TCSP

(Transports en commun en site propre). Même si la qualité de l'air n'était pas la motivation première des services techniques des grandes agglomérations, ceux-ci ont eu à cœur d'améliorer la qualité des centres-villes en assurant un fort développement des réseaux de communication assorti d'un meilleur maillage. Cependant, compte tenu des périmètres des AOT (Autorité organisatrice de transports), ces améliorations n'ont guère profité aux périphéries qui ont continué à s'étaler sur la campagne voisine grâce à l'automobilité [Dupuy, 1999]. Le changement climatique et la crise énergétique contribuent à dénoncer les méfaits de l'étalement urbain que la plupart des SCOT (Schémas de cohérence territoriale) tentent d'enrayer.

### 2.3 Les techniques de mesure évoluent rapidement

Les exigences de calibrage et de restitution des données en temps réel avaient déjà, dans les années 1990, imposé un total renouvellement du parc d'analyseurs. La métrologie, de plus en plus fiable, était soumise à un contrôle de qualité. La modélisation et la cartographie sont devenues des outils incontournables pour spatialiser et prévoir la pollution atmosphérique. Or ces outils, qui ne cessent d'évoluer, sont encore largement tributaires de la recherche. La modélisation de la qualité de l'air ambiant (des immersions) ne peut se contenter des modèles classiques de discrétisation des données, puisque la distance n'est pas le seul facteur intervenant sur la pollution, l'existence de sources intermédiaires doit pouvoir être intégrée, d'où le développement des cadastres d'émissions. En apportant ainsi une aide à la décision, les cartes deviennent des outils au service de la gouvernance et permettent une vision plus partagée et moins technique de la qualité de l'air, avec toutes les limites que comporte cet exercice. La cartographie et la modélisation ont transformé le rôle des réseaux de mesure et contribué à infléchir leurs compétences puisque, explicitement, la modélisation peut, dans certains cas, remplacer les analyseurs comme outils de surveillance selon les Plans de surveillance de la qualité de l'air (PSQA) en vigueur. La modélisation s'applique à la prévision des épisodes de pollution, elle peut aussi être utilisée pour des simulations à long terme. Cet exercice s'est élaboré et perfectionné au niveau national, grâce à des partenariats noués avec différents laboratoires de recherche travaillant soit sur les processus atmosphériques, soit sur la répartition spatiale des polluants.

### 2.4 La connaissance du risque sanitaire a beaucoup progressé

Les études épidémiologiques ont démontré l'existence d'un lien entre l'occurrence de certaines pathologies et l'augmentation des niveaux de polluants dans l'air. Ce lien apparaissait sans seuil, c'est-à-dire que la présence de polluants dans l'air, à quelque niveau que ce soit, pouvait être considérée comme préjudiciable. Ce résultat, confirmé depuis par de

nombreuses études, mettaient en cause la logique de surveillance adoptée jusqu'alors puisque celle-ci avait essentiellement pour but le non-dépassement des normes. Les pics de pollution sont beaucoup plus médiatisés que la pollution de fond, alors que celle-ci pèse de manière chronique sur la santé des citoyens. Pendant longtemps, la stratégie de gestion de la pollution atmosphérique a été fondée sur la mesure dans une perspective et une logique normative, orientée par le respect des valeurs de référence élaborées au niveau européen. L'orientation de la surveillance vers la pollution chronique, l'espace et le territoire est récente.

## 2.5 La prévention passe progressivement du temps à l'espace

La LAURE a bien distingué deux directions dans la gestion de la qualité de l'air, la surveillance, d'une part et la planification territoriale, d'autre part. Cette deuxième direction n'est pas tout à fait nouvelle, puisque les ZPS issues de la loi sur l'air de 1961 avaient pour ambition d'interdire la présence de gros émetteurs de pollution dans les zones de forte densité de populations. Cette politique d'évitement, reprise actuellement par les ZAPA (Zones d'actions prioritaires pour l'air), n'est plus la seule manière d'interroger la gestion territoriale, puisque l'aménagement du territoire, en réduisant les déplacements et en favorisant la réduction de la consommation énergétique, peut contribuer à la prévention des émissions. Dans cette perspective, les AASQA sont devenues les lieux privilégiés de la production de données spatialisées.

Cette orientation spatiale, effectuée à une échelle fine, intéresse davantage les collectivités locales, alors que le respect des normes, correspondant aux injonctions de l'Europe envers les États membres, relève plutôt de la responsabilité de l'État.

## 2.6 La paradoxale émergence de la pollution de proximité

Les progrès effectués dans la connaissance de la qualité de l'air permettent de pousser des investigations à des échelles fines. Il est possible alors d'affiner la surveillance, non seulement au niveau temporel (seuils à respecter) ou au niveau des territoires, mais aussi à l'échelle de l'exposition individuelle, au moins à titre expérimental, sur des fractions relativement minimales des populations. Cette échelle d'investigation, celle de la proximité, est recherchée par le gestionnaire des territoires mais pose plus de questions qu'il n'y paraît [Roussel, 2006] :

- L'évaluation de l'exposition des populations peut être tout à fait discordante par rapport à des évaluations territorialisées de la qualité de l'air, puisque les habitants ne sont pas astreints à résidence et que la mobilité grandissante s'accompagne d'une grande volatilité des territoires.
- Les modèles aux échelles fines cumulent un certain nombre d'incertitudes que l'élégance des pages de couleur utilisées pour la présentation des résultats ne

doit pas faire oublier. En effet, par définition, un modèle repose sur des hypothèses simplificatrices qui risquent de déformer la réalité quand il s'agit de cas très particuliers.

- À des échelles fines, l'exposition peut être très hétérogène. Or constater cette hétérogénéité, à travers la vulnérabilité et une sensibilité aux risques accrues pour un certain nombre d'individus, est difficile à admettre comme simple constat, sans possibilité d'apporter des éléments de remédiation. La notion même de surveillance présente des ambiguïtés puisque, pour certains, seule la mesure peut faire prendre conscience du problème et bousculer l'immobilisme décisionnel. En même temps, la présentation de connaissances sans actions concourt à accentuer la stigmatisation d'individus ou de territoires qui souvent cumulent d'autres handicaps sociaux ou environnementaux. La connaissance n'est pas séparable de l'éthique qui transgresse la rigueur scientifique.

*L'évaluation du risque sanitaire ne suit pas cette « descente en proximité »*

Les grandes études épidémiologiques mettent en évidence l'impact de la pollution urbaine dans sa globalité. Certaines recherches ont souligné, de manière plus précise, le lien entre la présence d'infrastructures routières et l'occurrence de certaines pathologies [Bayer-Oglesby, 2006 ; Weng, 2008]. La tendance de l'épidémiologie actuelle consiste plutôt à identifier le caractère néfaste de l'aérosol urbain dans son ensemble, résultant de différentes sources, plutôt que de rechercher une relation simple entre un indicateur précis de la pollution et le risque sanitaire [Dominici, 2010]. En effet, si la pollution urbaine, mesurée à travers les indicateurs réglementaires, a diminué, les pathologies dites urbaines telles que l'asthme ou les allergies ne cessent de progresser. Depuis l'épisode des pluies acides et l'adoption du pot catalytique, les motoristes respectent des normes de plus en plus sévères (normes dites Euro). Les émissions unitaires ont beaucoup baissé, mais cette réduction a donné lieu à un « effet rebond » qui a encouragé la recrudescence du trafic avec des voitures plus propres. Ainsi, à l'heure actuelle, les enjeux de la réduction de la pollution urbaine consistent à maîtriser le trafic et à encourager les nouvelles technologies. Les efforts effectués par les industriels et les motoristes ne suffisent plus s'ils ne sont pas accompagnés par une évolution de la structure urbaine et des comportements. Paradoxalement, c'est au moment où les pollutions globales sont mises en évidence, à travers, en particulier, leur impact sur le changement climatique, que la pollution de proximité s'impose avec des exigences nouvelles.

## 2.7 La globalité des pollutions a tendance à découpler le pollueur du pollué

Les constatations effectuées localement ne peuvent trouver leur solution complète qu'à d'autres échelles et dans d'autres lieux. On a ainsi l'exemple



du Japon, dont les émissions polluantes sont très encadrées, mais l'hiver, ce pays est parfois soumis aux pollutions émises par la Chine voisine.

- Indépendamment du découplage spatio-temporel des pollutions globales, les solutions à trouver pour la prévention des pollutions sont complexes. Le temps n'est plus de la linéarité entre les émissions industrielles et les niveaux de pollution ambiants. Le bénéfice des tramways en matière de qualité de l'air ne s'impose pas toujours de manière évidente en raison de reports éventuels de pollution. Les économies d'énergie réalisées au lendemain des premiers chocs pétroliers ont eu pour effet l'augmentation des pollutions à l'intérieur des locaux.

*L'importance accordée à la maîtrise du changement climatique risque de masquer les enjeux liés à la pollution toxique actuelle*

Les GES (gaz à effet de serre) et les polluants toxiques sont issus majoritairement des processus de combustion mais la maîtrise des GES, gaz à longue durée de vie, risque de conduire à négliger les efforts effectués en direction de la diminution des polluants toxiques, plus éphémères.

Toutes ces constatations montrent l'extraordinaire complexité de la question de la qualité de l'air qui concerne un grand nombre d'acteurs et de structures impliquées dans la surveillance à des niveaux territoriaux différents et souvent mal définis. Parmi ces acteurs, les habitants jouent un rôle essentiel quant aux choix qu'ils effectuent en matière de logement et de mobilité. Le système technique ne constitue qu'un élément de la gouvernance qui, avec son corollaire la subsidiarité, sont encore peu stabilisés dans le domaine de la qualité de l'air.

### 3. Les difficultés de la gouvernance et de la subsidiarité

Pour la qualité de l'air, la gouvernance est un terme qui semble approprié à cette configuration complexe associant de multiples acteurs organisés au sein d'un véritable système qui va de l'ensemble des émetteurs jusqu'aux cibles, sans oublier les gestionnaires et les chercheurs. L'imbrication des acteurs correspond aux différents niveaux d'échelle spatiale auxquels se situe la qualité de l'air. En outre, le schéma classique de la séparation entre l'expertise et la gestion est de plus en plus difficile à tenir, puisque des associations deviennent expertes tandis que des experts jouent souvent un rôle très politique. La question de la pollution atmosphérique offre un excellent ancrage pour mettre en lumière de façon plus générale les perspectives mais aussi les multiples questions que soulève la gouvernance. C. Brodhag définit ainsi la gouvernance : « *Dans le contexte du*

*développement durable, on considère que la gouvernance est un processus de décision collectif n'imposant pas systématiquement une situation d'autorité. Dans un système complexe et incertain, pour lequel les différents enjeux sont liés, aucun des acteurs ne dispose de toute l'information et de toute l'autorité pour mener à bien une stratégie d'ensemble inscrite dans le long terme. Cette stratégie ne peut donc émerger que d'une coopération entre les institutions et les différentes parties intéressées dans laquelle chacune exerce pleinement ses responsabilités et ses compétences* »<sup>4</sup>. Ainsi, cette gouvernance reste à construire dans sa complexité.

#### 3.1 L'intrication des échelles d'intervention, une difficile subsidiarité

La gestion territoriale de cette ressource naturelle qu'est l'air doit se mouvoir à travers différents espaces et se pencher de manière non exclusive sur la santé des individus, puisque la « santé de la planète », la qualité des écosystèmes et des services qu'ils dispensent à l'homme, sont aussi des données qui conditionnent la vie des générations futures. L'idée n'est pas de faire fonctionner les différents niveaux territoriaux sur un mode hiérarchique mais sur un mode de coproduction.

La LAURE s'appuie sur trois échelles territoriales – l'État, la région et l'agglomération – mais elle ne définit pas la répartition des fonctions et des missions entre ces différents niveaux. En outre, l'Europe, par l'abondance de sa production réglementaire, fixe les normes à respecter. Pour l'instant, c'est l'État qui relaie la production réglementaire européenne ; c'est lui qui est assigné et soumis à de fortes amendes en cas de déficience. C'est d'ailleurs en raison d'une forte injonction européenne en direction des niveaux élevés d'oxydes d'azote dans le centre de plusieurs agglomérations françaises et en proximité au trafic que le gouvernement français encourage la mise en œuvre de ZAPA. Les réseaux de ville qui se constituent au niveau européen fonctionnent davantage sur le mode de l'échange et de la mutualisation de l'expertise.

- *Paradoxalement, en dépit de la décentralisation encore émergente, le poids de l'État reste prépondérant dans le domaine de la qualité de l'air, alors qu'il n'a plus guère les moyens de piloter la prévention d'une pollution de plus en plus complexe et diffuse. L'histoire nous éclaire sur le poids de l'État détenteur de l'expertise technique sur des questions aussi complexes que les questions environnementales et sur sa propension à privilégier une approche essentiellement ingénieriale [Charles et Kalaora, 2011]. C'est pourquoi, des organismes liés à l'État comme l'ADEME et l'INERIS ont en charge le pilotage de la surveillance. Les AASQA se sentent elles-mêmes détentrices de l'expertise technique, reflétée par*

4. Christian Brodhag, Florent Breuil, Natacha Gondran, François Ossama, Dictionnaire du développement durable, Saint-Denis-la-Plaine, AFNOR éditions, 2004.

l'aspiration des techniciens et directeurs à une plus grande uniformisation de leurs missions (groupes de travail de l'ADEME, convention collective...). On aurait pu penser que la Fédération des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (dite ATMO, créée en 2000) contribuerait à gommer les particularismes locaux et à uniformiser les pratiques de surveillance. Le résultat est un peu différent et l'expertise est inégalement répartie.

- *L'échelle régionale* : en attribuant le pilotage des PRQA aux instances régionales, le décret de mars 2004 avait pour ambition, au-delà des arbitrages financiers nécessaires, d'accompagner ce mouvement d'appropriation des enjeux liés à la qualité de l'air par les élus locaux en redonnant plus de responsabilités à l'exécutif régional. Celui-ci est investi dans de nombreuses démarches de planification qui sollicitent des précisions sur l'état de la qualité de l'air comme, par exemple, le Plan régional santé-environnement ou le Schéma régional air-énergie-climat. Cette échelle s'impose pour développer des outils techniques qui demandent une ingénierie diversifiée afin de répondre à des besoins de cartographie et d'expertise. Cependant, ces missions sont tout à fait extensives par rapport aux besoins de mesurage demandés par l'État pour satisfaire à ses engagements européens. Paradoxalement, l'importance de l'expertise, imposée par les échelles fines, nécessite des compétences techniques s'appuyant sur des missions de recherche/développement issues de réseaux nationaux et internationaux. Ainsi, la mise en évidence de phénomènes locaux repose sur une expertise qui dépasse largement l'échelle locale et justifie un regroupement régional au nom des économies d'échelle.

- *Les industriels*, préoccupés par une logique de gestion de leurs sites, tiennent à pouvoir bénéficier d'une surveillance de proximité et à suivre l'utilisation des subventions qu'ils considèrent, non sans ambiguïté, avoir accordé à l'AASQA, puisqu'il s'agit, en réalité, d'une taxe. Les stratégies environnementales des grandes entreprises se décident au niveau européen voire mondial, l'échelle régionale ne correspond pas à un niveau d'intervention pertinent pour la plupart des entreprises mais la contribution financière des industriels et des générateurs d'activités polluantes, la TGAP, permet d'alimenter le financement de la surveillance réglementaire, voire régaliennne, ce qui convient aux industriels, très attachés au respect des normes. Par ailleurs, même dans les régions de tradition industrielle, l'affaiblissement du lien entre la pollution surveillée et les émissions industrielles remet en question le financement des réseaux. Certains réseaux ont un potentiel de TGAP très réduit et le regroupement régional, en permettant la mutualisation des versements de TGAP, permet ainsi de contribuer au financement des grands réseaux urbains. Dans une période de restriction budgétaire, le bénéfice

financier escompté de la régionalisation des réseaux peut représenter une motivation justifiant une incitation forte de l'État en faveur de cette démarche même si, de toute façon, l'essentiel de la TGAP vient alimenter les caisses de l'État. Le regroupement régional des réseaux et les économies d'échelle induites peuvent apparaître non seulement comme une réponse à des impératifs météorologiques mais aussi comme une possibilité d'optimisation financière. Économies d'échelle et mutualisation des moyens devraient vraisemblablement permettre d'assurer le fonctionnement d'une seule AASQA régionale à moindre frais. Pourtant, les petits réseaux rhônalpins assurent la surveillance de leur territoire avec un coût par habitant bien inférieur à celui des « grands réseaux ». C'est, au contraire, la crainte de voir gonfler les « frais de structure » qui explique la réticence de certains quant à la poursuite du processus de régionalisation. Si l'échelle régionale est adaptée à la planification dotée d'outils souvent très techniques, la mise en œuvre locale suppose le croisement, parfois difficile entre l'expertise et l'acceptation sociale qui relève de considérations plus politiques.

On voit alors s'esquisser l'évolution du système actuel qui ne peut pas se borner au registre de la connaissance alors que la demande d'actions préventives est forte. C'est pour cela qu'il conviendrait de profiter des mutations institutionnelles pour inscrire la surveillance au sein d'une véritable gouvernance de la qualité de l'air dont on peut essayer de brosser, avec une certaine dose d'utopie, ce qui pourrait en être les contours et les grands principes. La régionalisation de la surveillance et de la mesure, à un moment où la demande d'actions locales s'affirme, permet de repenser ce que peut être la gouvernance de la qualité de l'air qui s'inscrit dans la spécificité flexible et pragmatique du champ de l'environnement.

### 3.2 L'imbrication de l'expertise et de la gestion au sein de la gouvernance de la qualité de l'air

La gouvernance s'appuie sur le développement nécessaire du lien entre connaissance et action et sur l'implication, tout aussi incontournable, des populations.

#### *La relation entre connaissance et action est complexe*

Le schéma utilisé couramment reste très largement celui selon lequel la connaissance doit logiquement et nécessairement précéder l'action, avec l'idée sous-jacente que de la connaissance aussi exacte et précise que possible va directement surgir l'action pertinente. Cette approche strictement rationaliste a été dénoncée par J. Searle<sup>5</sup> et L. Charles. En effet, le domaine de la qualité de l'air présente des situations dans lesquelles les stratégies d'intervention, en situa-

5. John R. Searle, *Rationality in action*, Cambridge, Mass, The MIT press, 2001.

tion d'incertitude, relèvent d'une itération constante, d'un aller-retour renouvelé régulièrement entre action et connaissance, qui s'éclairent et s'informent mutuellement en quelque sorte : les modifications du contexte induites par l'action nécessitent de nouveaux bilans, de nouvelles études pour voir comment faire évoluer celui-ci à nouveau. On peut y voir le sens d'une notion de développement soutenable (ou durable), où, plutôt que de viser un résultat définitif, pérenne, établi une fois pour toutes (réduire radicalement la pollution atmosphérique), on est amené à faire évoluer par étape, par corrections successives les objectifs pour infléchir l'action dans des directions conformes à ce qui apparaît souhaitable du point de vue des impératifs et maîtrisable du point de vue de l'ensemble des contraintes (coûts, bénéfiques, impacts secondaires<sup>6</sup>, etc.). L'information du public doit, elle aussi (cf. ci-dessous) répondre à cette exigence d'action. Les nouvelles orientations de l'évaluation du risque sanitaire montrent que, globalement, ce qu'il convient de maîtriser ce sont les sources de l'aérosol urbain dans son ensemble, sans attendre d'avoir mesuré la teneur de tel ou tel composant dont on ne connaît pas toujours la toxicité, ni les effets lorsqu'il entre en synergie avec d'autres éléments de l'atmosphère (cf. ci-dessus). Cette constatation contribue à encourager l'action avant de maîtriser la connaissance précise de tous les mécanismes chimiques et biologiques. Les incertitudes inhérentes à la gestion de l'environnement [Allard, 2008] sont telles que l'expertise technique ne peut fournir des solutions unanimes et pertinentes. Il convient aux politiques de construire les bonnes décisions à la fois acceptables localement et satisfaisantes globalement.

*L'importance du poids pris par la communication ne peut laisser insensibles les élus et contribue à brouiller les frontières entre expertise et gestion*

En France, l'information en matière de qualité de l'air correspond à une obligation législative, en l'occurrence définie par la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Cette mission peut s'apparenter à un service public, elle est assurée en partie par les AASQA dont les tâches correspondantes sont précisées dans le décret n° 98-360 du 6 mai 1998. Cette activité des réseaux, étudiée par Y. Rumpala (2004), ne consiste pas seulement à fournir des résultats de mesures, comme pourrait le laisser penser une interprétation littérale des textes réglementaires. Les données issues des analyseurs sont emboîtées dans un ensemble discursif plus large. Dans tout ce travail transparaît une ambition qui n'est pas seulement informative. Les discours avancés visent aussi à infléchir certaines pratiques quotidiennes des populations, plus particulièrement

quant à la circulation automobile. Par exemple, dans la *newsletter* d'APS, intitulée « Rep'air »<sup>8</sup>, un paragraphe rappelle régulièrement une série de « bonnes pratiques » comme : « Je privilégie les transports en commun, je vais à l'école ou au boulot en vélo... ». De fait, au-delà de l'analyse des phénomènes de pollution, les données produites par les réseaux de surveillance, avec la communication qui s'installe autour, sont devenues également un outil de sensibilisation à la nécessité de ne plus négliger la question et de développer des réponses appropriées. Producteurs de connaissance et d'expertise, les AASQA, rebaptisées observatoires de la qualité de l'air, sont présidées par des hommes politiques qui veulent tirer un bénéfice local de l'outil de surveillance. Devant les difficultés liées à la prévention de la pollution, la tentation est forte de mettre l'accent sur la diffusion de la connaissance et d'élaborer des outils de communication qui orientent l'information plus sur la connaissance que sur les actions souvent encore timides et peu spectaculaires [Rumpala, 2004]. C'est pourquoi le champ de la communication, la réalisation de plaquettes d'information tiennent une part non négligeable dans les budgets limités des associations qui, pour la plupart, comptent un chargé de communication dans leur personnel. Les AASQA ont largement recours aux techniques de la communication pour transférer des données scientifiques vers un public sensible aux illustrations et au caractère ludique des informations. Les enjeux de la communication constituent un frein à la régionalisation des réseaux, parce que les élus locaux veulent conserver ce champ d'action et que la communication peut être jugée plus efficace lorsqu'elle s'appuie sur des considérations locales qui interpellent la vie quotidienne des habitants. Les outils de planification régionale sont plus techniques et concernent moins directement les enjeux locaux.

En raison de l'urgence des enjeux que représente l'amélioration de la qualité de l'air demandée par les injonctions européennes, la maîtrise de la pollution locale est de nouveau interrogée. C'est seulement quinze ans après la LAURE qu'il est possible d'envisager la mise en œuvre de son volet territorial rendue possible grâce, en particulier, à la multiplication des outils d'observation pouvant s'appliquer à une échelle fine. Jusqu'à aujourd'hui, ce sont surtout les progrès techniques, tant dans le champ de la mesure que dans celui de la maîtrise des émissions, qui ont mobilisé l'attention. Par exemple, dans le domaine de la pollution automobile, on a vu quel a pu être l'impact des développements technologiques réalisés par les motoristes et l'influence des efforts réalisés en direction des transports collectifs urbains. Actuellement, les politiques doivent être dirigées vers la maîtrise du

6. Un excellent exemple de ce type de mise en œuvre est la stratégie mise en place au niveau européen dans le cadre du programme CAFE (Clean air for Europe, 2005). [http://www.behouddeparel.nl/zandverwerkingsinstallatie/Fijnstof%20cafe\\_lot11.pdf](http://www.behouddeparel.nl/zandverwerkingsinstallatie/Fijnstof%20cafe_lot11.pdf)

7. Plus précisément dans l'article 7 de ce décret « relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites ».

8. <http://www.atmorrhonealpes.org/Site/news/voir/repair>

trafic, ce qui interroge l'urbanisme mais aussi les comportements individuels. Ces nouvelles inflexions relèvent d'une orientation politique qui implique les élus et les habitants. Les actions à mettre en œuvre relèvent de la responsabilité des collectivités territoriales qui doivent trouver un rapport nouveau et un fonctionnement pertinent avec l'observation et l'expertise au sein d'une gouvernance à construire.

#### 4. La situation actuelle : une surveillance régionale et des actions locales

L'enjeu que constitue la création d'une véritable gouvernance de la qualité de l'air consiste à ménager de nombreuses passerelles entre la construction de projets élaborés avec les habitants, les actions entreprises et la mesure de leur impact. Il s'agit de trouver un équilibre entre surveillance et action mais aussi entre État, région et agglomérations.

##### 4.1 Le caractère local des actions urgentes à envisager sous l'impulsion des politiques

La maîtrise de la qualité de l'air, en cohérence avec les actions liées au changement climatique, interroge fortement les élus locaux qui ne peuvent plus s'en tenir à mesurer sans agir. Ce sont les villes qui, traditionnellement, sont les plus interrogées par la pollution locale mais cette préoccupation dépasse l'échelle urbaine et c'est l'ensemble des élus locaux qui sont appelés à faire émerger des politiques susceptibles de répondre aux interrogations fortes de leurs électeurs. Cette urgence qui s'impose modifie des données culturellement ancrées : l'environnement ne peut pas se limiter à des techniques et à des quantifications, les élus doivent s'investir dans la mise en œuvre d'actions à long terme en dépit des échéances électorales qui se jouent sur un autre pas de temps. En outre, ces actions qui s'appuient nécessairement sur la flexibilité de l'expérimentation, imposent la participation des habitants à travers des processus de concertation qui, jusqu'alors, ont montré leurs limites [Frère, 1996].

*Les villes sont fortement sollicitées  
avec la mise en place de ZAPA*

L'identification du risque sanitaire lié à la pollution urbaine par la récente étude APHEKOM<sup>9</sup> renforce la nécessaire intégration de la qualité de l'air dans les politiques urbaines, comme le préconise la mise en œuvre de ZAPA. Compte tenu des dépassements observés pour certains polluants au centre des villes, l'Europe encourage fortement la France à prendre des mesures contraignantes comme l'ont déjà entrepris les 180 LEZ (*Low emissions zones*) mises en place en Europe. En France, il s'agit de ZAPA, Zones

d'actions prioritaires pour l'Air, dont l'implémentation est peut-être plus aisée que celle des péages urbains.

Les ZAPA paraissent se situer en décalage avec les politiques urbaines antérieures, menées en matière de qualité de l'air avec un succès limité (cf. ci-dessus). Avec les ZAPA, il s'agit de réinvestir les politiques urbaines en faveur de la maîtrise du trafic automobile et de la qualité de l'air, sans oublier la nécessaire cohérence avec les actions en faveur des économies d'énergie et du climat. Cette nouvelle dynamique nécessite l'inflexion des politiques de gestion de la qualité de l'air : un couplage plus pragmatique entre connaissances et actions, une intégration plus grande des actions engagées, à l'image des politiques intégrées de l'eau préconisées par la directive cadre, une part plus large accordée aux aspirations du public et à l'expérience personnelle des individus.

La mise en place de ce dispositif, coproduit par l'État et les agglomérations, assigne de nouveaux objectifs aux associations de surveillance. Or en imposant d'emblée la réduction des émissions, la ZAPA déplace le rôle de la surveillance qui vient non pas apporter des éléments de connaissance sur les niveaux de toxicité mais valider les efforts effectués. Les travaux qui ont tendance à attribuer les effets toxiques à l'aérosol urbain dans son ensemble plutôt qu'à tel ou tel polluant [Dominici, 2010] peuvent être interprétés comme allant dans le sens de la démarche globale de maîtrise des sources. Cette inflexion des missions de la surveillance en direction des sources et des émissions s'intègre aussi dans le contexte du changement climatique dont certaines AASQA ont fait une priorité dans le sens où, sur la base de leur compétence, elles ont développé des travaux à visées purement territoriales, cadastre d'émissions et modèle, comme aide à la gestion pour les collectivités.

Ces ZAPA illustrent le double mouvement auquel les AASQA sont soumises à l'heure actuelle : d'une part, un regroupement régional pour promouvoir des moyens de surveillance plus précis et plus adaptés ; d'autre part, une demande d'évaluation de la pertinence de mesures prises à des échelles fines.

*Ce retour du local implique nécessairement les élus car ces actions doivent être cohérentes en prenant en compte les multiples facettes de la qualité de l'air. Les activités à entreprendre dans le champ de la pollution urbaine ne peuvent pas s'inscrire dans un champ limité ou dans une temporalité restreinte. La politique des transports ou celle de l'habitat interrogent le temps long et différentes échelles d'intervention. L'examen de ces domaines implique d'associer des champs qui peuvent apparaître au départ comme différents. On ne peut couper l'air en morceaux ou le compartimenter à bon compte. La question de l'air intérieur ne peut être dissociée de celle de l'air extérieur, qui ne peut être séparée des phénomènes à grande échelle, comme la production d'ozone ou le*

9. *Improving Knowledge and Communication for Decision Making on Air Pollution and Health in Europe.*



réchauffement climatique. De sorte que l'on est ainsi amené à mettre en question, au plan des décisions, des choix et des stratégies d'intervention purement locales et sectorielles au profit d'approches multi-scalaires et transversales.

*Ces interrogations ne concernent pas uniquement les grandes agglomérations*

La LAURE, en élargissant la base spatiale de la surveillance à l'ensemble du territoire, a attiré l'attention sur les risques de pollution des villes moyennes ou des zones rurales, ce qui explique l'organisation récente de certaines AASQA dont APS est emblématique. Cette association, créée en 1979, rejointe par le département de l'Ain en 2002, est davantage financée par les départements que par les villes. Si certaines villes comme Chambéry, Annecy, Annemasse, Bourg-en-Bresse ou Chamonix, bénéficient des mesures effectuées, la logique de la surveillance, sans exclure la proximité industrielle dans les vallées alpines, est davantage axée sur les voies de communication et le développement touristique. De grandes études comme POVA<sup>10</sup> (Pollution dans les vallées alpines, 2005), menées dans le cadre de l'appel d'offre piloté par PRIMEQUAL, ont mis en évidence l'enjeu représenté par la pollution dans des zones où l'activité humaine est concentrée dans des vallées lorsque, fréquemment, les conditions de dispersion des polluants sont difficiles. En outre, ce sont ces zones de montagnes qui permettent de surveiller la pollution de fond qui, en dehors de la proximité immédiate des sources d'émission, reste préoccupante.

*Ces actions doivent s'articuler avec celles entreprises pour la maîtrise du changement climatique*

Ce sont les collectivités locales qui doivent s'assurer que les moyens mis en œuvre pour diminuer les émissions de GES n'ont pas de répercussions négatives sur la toxicité de la qualité de l'air actuelle. Le contrôle des chaufferies au bois relève de cette logique. Les stratégies de gestion de la qualité de l'air doivent nécessairement être mises en cohérence avec les possibilités d'intégration du changement climatique dans les politiques territoriales.

*Ce sont également les collectivités qui doivent s'assurer que les politiques menées en faveur de la qualité de l'air ne contribuent pas à accroître les inégalités au sein d'une agglomération*

Alors que les politiques environnementales mises en place ont déjà une trentaine d'années, il est possible d'évaluer certains effets pervers auxquels elles ont donné lieu. En particulier, Lydie Laigle (2004, 2005) a montré quels pouvaient être les mécanismes générateurs d'inégalités lorsque les politiques mises en œuvre privilégient des territoires ou des groupes d'individus. De nombreux travaux ont également mis

en évidence combien l'assimilation de l'environnement à la qualité du cadre de vie pouvait générer des inégalités au profit des plus favorisés [Roussel, 2009]. De la même manière, d'autres auteurs ont dénoncé la proximité entre les décideurs ou les aménageurs et les populations les plus favorisées et les mieux organisées pour défendre leurs intérêts personnels, sans égard, voire au détriment, de l'intérêt général [Émélianoff, 2007, 2010].

Dans ce domaine, la responsabilité des élus consiste à être à l'écoute non seulement des habitants les mieux organisés au sein d'associations impliquées dans des processus de concertation fermés et techniques, mais aussi de l'ensemble des citoyens y compris ceux qui n'ont pas de « voix pour le dire ». Dans la configuration actuelle, des groupes de pression, très bien organisés et maîtrisant les données techniques peuvent, au nom de l'environnement, détourner une nuisance vers des populations plus préoccupées par leur survie que par la qualité de leur cadre de vie. La prise de conscience des inégalités dites environnementales suscite une implication des élus locaux qui, dans les années récentes, avaient surtout limité la gestion de la qualité de l'air à la surveillance.

*La gouvernance offre une place plus large à l'expression du public*

La démarche proposée par l'Europe en matière d'environnement et l'élaboration de la convention d'Aarhus ratifiée par la France ont donné naissance à un large ensemble de directives et d'initiatives assez cohérentes qui mettent en avant des exigences soutenues de diffusion de l'information. L'insistance affirmée à la promotion de l'information vise celle-ci non pas tant en ce qu'elle constitue un droit, mais bien plutôt en tant que ressource opératoire dans un domaine où chacun est concerné et impliqué. Savoir signifie transmission de références, mais surtout possibilité d'agir, comme de comprendre le sens de l'action collective et d'y adhérer.

Or l'action, telle qu'elle a pu être définie, laisse une part importante aux savoirs profanes et à l'empirisme. D'autant plus que les développements en matière d'urbanisme mis en avant par les Plans de déplacement urbain (PDU), par exemple, cherchent à résoudre plusieurs problèmes simultanément à travers des opérations conjuguant des objectifs multiples coordonnés (réduction locale de certaines émissions, régulation, meilleur partage et amélioration des conditions de circulation, adaptation aux modes de vie et aux demandes ou besoins des multiples publics concernés, maîtrise des émissions de CO<sub>2</sub>, qualité des espaces, etc.).

Malheureusement, cette intégration des expériences reste encore relativement mal conduite en France à travers des médiations associatives encore peu ou mal utilisées, dans une société qui reste bien plus

10. <http://www.primequal.fr/files/doc/e44e6e9e57417781.pdf>

marquée par l'affrontement que par la négociation, comme le souligne C. Garnier : « *L'autorité responsable doit s'engager et se donner les moyens d'un travail impliquant fortement habitants, usagers, ainsi que les associations citoyennes porteuses d'intérêts généraux (et pas uniquement d'intérêts collectifs). Ce tissu associatif spécifique, fort du soutien de l'opinion globale mais matériellement très fragile, repose essentiellement sur la générosité, au service de valeurs et de biens communs. Son soutien est en France une question fondamentale et présentement préoccupante, qui exige des réponses fortes et réfléchies. En effet, vouloir faire du développement durable sans tissu associatif d'intérêt général solide et indépendant, ce serait comme vouloir une vie publique sans partis politiques ou une négociation sociale sans représentation syndicale structurée. Si l'ambition est aussi d'introduire dans tout cela un peu de désir, d'innovation et d'enthousiasme collectifs, quelques encouragements concrets... et durables, ne seront sûrement pas superflus* »<sup>11</sup>.

La maîtrise des pollutions urbaines et du trafic automobile suppose une adhésion des habitants pour accepter les contraintes imposées par des nécessaires restrictions sur le trafic ou sur les véhicules utilisés. Ces actions locales, comme le montrent les ZAPA, supposent une nouvelle relation entre la surveillance et l'action surtout dans une perspective de régionalisation des réseaux de mesure. Les hésitations scalaires entre le domaine de la surveillance et le champ de l'action local se conjuguent avec des enjeux politiques et supposent de mieux définir la place tenue par les AASQA au sein de cette nouvelle gouvernance.

#### **4.2 Le rôle des AASQA au sein de cette nouvelle gouvernance**

Les AASQA se situent au cœur des tensions liées à la décentralisation inachevée et à celles liées à la relation entre expertise et politique.

*Les AASQA sont au cœur de la décentralisation inachevée*

En théorie, les tâches pourraient être partagées entre l'État et les collectivités locales en fonction de financements et d'objectifs spécifiques. La surveillance des polluants réglementés incomberait à l'État, tandis que les études locales relèveraient d'un financement local en fonction des besoins des collectivités. En réalité, ce partage des tâches n'est pas aussi simple.

L'État a surtout pour objectif d'accomplir, à travers les AASQA, sa mission régaliennne de surveillance en accord avec le respect du *corpus* réglementaire européen. Cependant, l'expertise investie dans ce type de surveillance fondée sur la réglementation a contribué à développer des techniques de mesures plus fines et plus proches du niveau local, avec pour conséquence l'irruption de la notion de pollution de proximité, déjà

décrite, encouragée par le volet territorial de la LAURE. Ce changement de perspective, compris par certains élus, fait complètement évoluer l'attitude des édiles locaux qui, las de financer la surveillance demandée par l'État, veulent tirer parti des données observées pour alimenter leur politique locale. Les collectivités territoriales détiennent bon nombre des clés de la prévention, comme l'aménagement à échelle fine du territoire, de l'habitat ou des transports. Alors s'impose progressivement l'idée que la maîtrise des pollutions dépend aussi des politiques locales dont l'acceptabilité repose sur les choix de sociétés ancrés dans les comportements et sur la responsabilité des citoyens eux-mêmes. Ces changements demandent à être accompagnés, voire favorisés, par l'État, qui ne peut en aucune façon les imposer. Ils imposent également de repenser complètement l'articulation entre une expertise régionale et la demande exprimée par les politiques locales.

Le partage des tâches, au sein d'un même réseau, entre les modalités régaliennes de la surveillance et une expertise plus locale n'est pas simple, comme l'illustre la question des cadastres d'émission : localement, les AASQA ont besoin de tenir à jour un suivi spatialisé des émissions pour réaliser ou ajuster des modèles de prévision de la qualité de l'air ou des cartes. Or la connaissance des émissions relève également du caractère régalienn de l'État en charge du recouvrement de la TGAP, sans compter la négociation des permis d'émission en matière de GES. Si les objectifs et les besoins divergent, on voit mal comment les méthodologies pourraient ne pas être harmonisées.

Les AASQA, inscrites dans un contexte local, présidées par un élu, ressentent fortement les tensions entre État et collectivités territoriales ; elles se trouvent donc à la croisée des chemins entre une demande sociale locale qui reste encore largement à organiser et une expertise sophistiquée qui impose l'appartenance à un réseau technique au sein duquel le souci de proximité risque de perdre son âme. Les élus sont pourtant de plus en plus sensibles aux questions de pollution en lien avec le changement climatique et la crise énergétique.

*Dans cette double perspective, on peut s'interroger sur la validité d'un modèle associatif*

Le choix d'une structure associative, régie par la loi de 1901, correspond au souci de maintenir l'indépendance des mesures. Le système collégial adopté pour le conseil d'administration indique la volonté de faire participer l'ensemble des acteurs aux orientations du mesurage mais la collégialité, revendiquée il y a une vingtaine d'années, est-elle encore adaptée au contexte actuel ? Compte tenu du haut niveau d'expertise atteint par les documents produits par l'AASQA, une infime minorité des membres du CA peut apprécier leur validité scientifique. Par ailleurs, les décisions, d'ordres financier et administratif, sont

11. Christian Garnier, « Développement et aménagement durables et désirables », Territoires 2030, n° 2, 2005, p.17- 27.

prises, en Rhône-Alpes, par le « groupement d'employeurs » au sein duquel les représentants des différents collèges ne siègent pas. La législation récente assigne à l'INERIS le rôle de contrôle scientifique, ce qui relativise le rôle des membres des différents collèges dans une association « experte » dont ils sont incapables de contrôler la validité des documents produits. En clair, compte tenu du haut niveau d'expertise de l'AASQA, il vaudrait mieux séparer plus nettement le champ de l'expertise et son haut niveau de technicité de celui de la décision politique qui doit être plus proche des citoyens et élaborée collectivement au sein d'instances tout aussi collégiales qui seraient découplées de la mission de surveillance. Dans une certaine mesure, les AASQA, en se régionalisant, se sont adaptées aux exigences scalaires de la métrologie en s'éloignant, thématiquement et géographiquement, du tissu décisionnel des agglomérations. Les dotations financières des collectivités locales doivent contribuer à la pertinence des mesures effectuées et non pas encourager la réalisation d'études dont les résultats ne pourraient pas être utilisés pour améliorer la construction des politiques publiques locales.

Détentrices d'une expertise sérieuse, lisible et crédible, les AASQA, victimes de leur propre politique de communication, sont souvent considérées comme l'interlocuteur unique en matière de qualité de l'air. Cependant, le temps n'est-il pas venu de redonner à la décision politique toute sa place dans la maîtrise des pollutions ? En effet, les actions à mettre en œuvre dépassent largement le cadre de la qualité de l'air *stricto sensu* (cf. ci-dessus) pour s'intégrer dans un ensemble de politiques locales : SCOT, agendas 21, PNR, ZAPA, PCET, développement urbain respectant les aspirations des habitants et des considérations éthiques. Ces outils n'ont pas vocation à rester au stade du diagnostic territorial, ils ont pour mission d'élaborer des actions en partenariat avec tout le tissu des réseaux locaux qui ne se retrouvent pas dans le langage très technique de la surveillance.

La variété des représentants siégeant au sein des conseils d'administration permet des échanges, voire des débats, sur la qualité de l'air qui dépassent parfois le cadre strict de la surveillance et des budgets qui lui sont impartis. Néanmoins, dans leur configuration actuelle, ces conseils d'administration ne peuvent en aucun cas être considérés comme des instruments ou des lieux de gouvernance, puisque les réseaux de surveillance n'ont pas pour mission d'élaborer ou de formaliser – et encore moins de mettre en œuvre – des décisions en matière de qualité de l'air. Ils constituent, au mieux, des plateformes d'échanges experts entre des acteurs ne disposant d'aucun autre lieu où se rencontrer collégialement. Cette richesse de la convivialité et la fécondité des échanges ne pourraient-elles pas être construites, avec d'autres acteurs, plus proches de la population, au service de l'élaboration des politiques au sein d'une gouvernance pilotée par les élus locaux ? Ce serait alors la configuration de véritables Comités territoriaux associant les préoccupations liées à l'air et au climat qui

pourrait s'esquisser dans une dynamique adaptée au contexte local, très largement ouverte à la diversité des habitants et des activités et découplée de l'instance de surveillance. La gouvernance suppose une inversion des perspectives, en plaçant la surveillance et les observatoires au service des politiques territoriales.

Et ici apparaît à nouveau la faiblesse du dispositif mis en place par la loi du point de vue de la gouvernance, en ce qu'elle n'a prévu aucune instance de concertation, de pilotage d'ensemble, de suivi et d'évaluation d'un dispositif complexe et peu lisible dans sa globalité. On est dans une situation avérée de découplage entre la connaissance produite par les réseaux et l'action, soumise à des mécanismes complexes évoqués précédemment ou aux initiatives des agglomérations, sans aucun mécanisme intégrateur. Le pilotage reste à l'évidence dévolu à l'État qui ne possède cependant pas véritablement les moyens de l'assurer à travers des structures éclatées et finalisées comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'INERIS et ses différents services déconcentrés.

La mise en œuvre de la surveillance et des outils de planification a permis d'élargir le champ des acteurs de la qualité de l'air, de leur apprendre à se connaître, à s'apprécier et à élaborer une culture commune. Cependant, ce point de départ, cet acquis ne pourraient-ils pas évoluer vers la constitution d'une dynamique plus politique, pilotée par les collectivités territoriales ?

Les habitants, qui sont les premiers concernés, sont des acteurs incontournables mais souvent laissés à l'écart des dispositifs de mesure et de planification, très techniques. Certes des associations sont souvent invitées à participer à l'élaboration des politiques publiques mais elles sont loin de représenter l'ensemble de la population. Or les enquêtes montrent que les habitants, très préoccupés par les questions de pollution, sont très démunis quant aux actions à entreprendre tant leur vie est contrainte et laisse peu de possibilités pour choisir une résidence ou abandonner sa voiture. La question qui se pose est celle de passerelles à construire entre la surveillance régionale, administrée de manière experte et la construction des politiques locales avec une forte participation habitante qui alimenterait des consultations locales.

*Comment prendre en compte la variété des situations locales par une association unique ?*

La production d'outils pour la gouvernance est pilotée en fonction des besoins politiques, puisque la présence d'une compétence technique ne suffit pas pour créer la demande.

La régionalisation des AASQA doit concilier l'uniformisation des protocoles de mesures avec des finalités et des usages des données bien différentes selon les contextes. Les exigences nouvelles des stratégies urbaines imposées par l'Europe en raison du dépassement récurrent des normes ne risquent-

elles pas de négliger les impératifs tout aussi urgents des zones montagnardes ou touristiques réunies au sein d'AASQA telles qu'APS ? Ces zones plus rurales ne sont pas dépourvues d'industries ou d'infrastructures dont il convient de mesurer les impacts de manière précise pour ne pas décourager les activités touristiques qui représentent une forte contribution à l'économie locale. De même, ces régions sont intéressées par la surveillance des pesticides dans l'air comme dans l'eau. Enfin, les préoccupations concernant le changement climatique ne sont pas les mêmes qu'en ville puisque ces régions sont peu concernées par un risque caniculaire ; en revanche, le devenir des sports d'hiver est très préoccupant. Un conseil d'administration tel qu'il est organisé, de manière classique, dans une AASQA régionalisée, présente le risque d'avoir une vision trop décalée par rapport à des besoins d'expertise très locale. Comment ces exigences spécifiques peuvent-elles être relayées au sein d'un conseil d'administration qui risque d'avoir davantage une vision stratégique et prospective à l'échelle de l'ensemble de la région ? Or si les collectivités locales participent à l'effort financier pour assurer la qualité du mesurage et de la modélisation, il est logique qu'elles puissent bénéficier de réponses météorologiques adaptées à leurs besoins. Par exemple, le suivi des niveaux de particules liées à la combustion de la biomasse peut intéresser, de manière spécifique, certaines régions boisées alors que les villes ont besoin d'autres indicateurs pour définir leur stratégie de maîtrise de la qualité de l'air.

Qui aura en charge la diffusion, au niveau local, d'un langage technique traduit en termes accessibles pour répondre aux interrogations des habitants telles qu'elles se posent et telles qu'elles sont formulées à travers un savoir profane ?

Ces interrogations, liées à la régionalisation de la mesure, mettent en lumière deux enjeux principaux :

- Pour la surveillance, les économies d'échelle réalisées au niveau régional ont pour ambition de satisfaire les engagements de l'État, mais aussi la qualité des informations fournies aux différents territoires régionaux dont les spécificités doivent pouvoir se faire entendre au sein des instances dirigeantes de l'AASQA selon la diversification des stratégies de surveillance indiquée dans les PSQA. Une vigilance doit porter sur la possible captation des moyens par les grandes villes montrées du doigt par l'Europe.

- D'autre part, à côté de la surveillance, les collectivités locales doivent s'affirmer comme force de proposition pour formuler un projet et solliciter sa validation par la mesure. La surveillance ne représente qu'une composante de la gouvernance de la qualité de l'air qui, éloignée de l'expertise savante, élabore, en phase avec l'ensemble des habitants, des stratégies destinées à offrir une meilleure qualité de l'air et une meilleure qualité de vie pour construire un monde plus soutenable.

Une ambiguïté demeure sur la commande et l'utilisation de ces études locales. Est-ce l'AASQA qui,

compte tenu de ses compétences techniques, propose une investigation sans une demande explicite des élus, ce qui a pu conférer aux AASQA une image d'organisme de gestion politique au même titre qu'un service municipal qu'elles ne sont pas ? L'ambiguïté de la mesure fait que la magie des chiffres peut alerter et susciter une prise de conscience sans répondre à un besoin explicitement formalisé. Le bon fonctionnement d'un système rééquilibré demande beaucoup de souplesse et un temps d'adaptation.

### Conclusion

La qualité de l'air, avec une approche très technique, est aujourd'hui fortement institutionnalisée et sa gestion est assurée par un cercle d'initiés parlant un langage ésotérique qui ne reflète pas du tout les inquiétudes que les habitants peuvent formuler sur cette question. Les tentatives de gouvernance restent teintées d'une certaine rigidité institutionnelle. Or l'heure est venue d'intégrer davantage la prévention de la pollution atmosphérique dans les actions locales. La connaissance des phénomènes ne suffit plus, il est temps d'entreprendre des actions plus locales et plus ciblées que l'application de normes générales.

La prise en compte de la qualité de l'air dans les politiques locales, par l'intermédiaire des transports, de l'urbanisme ou du logement, en est à ses tout débuts et ne constitue pour le moment qu'une avancée fragile, même si l'on note une évolution très nette en ce sens. C'est donc la crainte de perdre ce faible acquis qui explique la réticence des administrateurs des AASQA à construire des réseaux de mesure régionaux en effaçant toute présence locale, puisque la lisibilité de la politique de la qualité de l'air est assurée essentiellement par la surveillance qui, à travers les outils de communication qu'elle produit, parvient à construire la politique dont elle est censée expertiser les résultats.

Ces mutations imposent une évolution de la surveillance qui doit obéir à des impératifs scientifiques très généraux et en même temps réaliser une « descente en proximité » en fournissant des données précises permettant de valider les actions entreprises. Paradoxalement, ces impératifs météorologiques situés à une échelle fine, correspondent à une prise en charge politique des actions à entreprendre. Devant le caractère contradictoire de ces exigences, il convient de mieux articuler la surveillance avec les actions plus politiques à mettre en œuvre pour améliorer la qualité de l'air et s'adapter au changement climatique.

Or la régionalisation des AASQA montre combien les structures actuelles de la surveillance doivent évoluer en profondeur pour laisser la place à une véritable gouvernance de la qualité de l'air au sein de laquelle les ressources techniques des AASQA seraient mises au service de politiques construites par les élus en accord avec les aspirations des populations des territoires concernés.



La gouvernance, terme apparu pour situer les modalités nouvelles de gouvernement qui s'efforcent de coordonner des composantes hétérogènes, esquisse, pour la qualité de l'air, une réponse associant les difficultés nées de la pluralité des échelles et des impératifs collectifs aux exigences de la proximité. Il s'agit, à travers une nouvelle gouvernance, de rééquilibrer les poids respectifs de la connaissance et

de l'action, cette dernière ayant été très timide et largement devancée par l'expertise. Seuls les élus locaux, convaincus de l'urgence des actions à entreprendre et de leur finalité, peuvent opérer ce changement, appuyés par les habitants conscients de l'importance de ces préoccupations, et qui imposent à leurs élus d'agir sur un temps plus long que celui des échéances électorales.

## Références

- Allard P, Fox D, Picon B. Incertitude et environnement. La fin des certitudes scientifiques, Aix-en-Provence, Edisud, Écologie humaine, 2008 : 478 p.
- Bayer-Oglesby L, Schindler C. Living near Main Streets and Respiratory Symptoms in Adults, Amer. *Journal of Epidemiology*, 2006, <http://aje.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/kwj338v1>
- 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, CEVIPOF, Paris, 2002 : 303 p.
- Boutaric F, Lascoumes P. L'épidémiologie environnementale, *Sciences sociales et santé*, 2008 ; XXVCI, n° 4 : 5-38.
- Charles L. Environnement et sciences sociales, Fractal, Paris, 1997.
- Charles L, Ebner P, Roussel I, Weill A. Évaluation et perception de l'exposition à la pollution atmosphérique, La Documentation française, Paris, 2007 : 168 p.
- Charles L. Une appréhension interculturelle des inégalités environnementales, dans *Écologie et politique*, 2007 (35) : 47-61.
- Charles L, Emelianoff C, Ghora-Gobin C et al. *Les multiples facettes des inégalités écologiques. Développement durable et territoire*, Dossier 9, 2007, Inégalités écologiques, inégalités sociales : <http://developpementdurable.revues.org/document3892.html>
- Charles L, Pollutions atmosphériques et santé environnementale. Quels enjeux ? Quels acteurs ? Quelles préventions ?, 2009, <http://www.primequal.fr/files/doc/add67fdda51efa9f.pdf>
- Charles L, Kalaora B. Sociologie et environnement en France : tout contre l'État, dans *Sciences sociales et environnement en Allemagne et en France*, à paraître (2011), L'Harmattan, Paris.
- Dominici F, Peng RD, Bar CD, Bell ML. Protecting Human Health From Air Pollution Shifting From a Single-pollutant to a Multipollutant Approach, *Epidemiology*, 2010 (21/ 2) : 187-94.
- Dupuy G. La dépendance automobile, Anthropos, Paris, 1999 : 160 p.
- Emélianoff C. La problématique des inégalités écologiques, un nouveau paysage conceptuel, *Écologie et politique*, 2007 (35) : 19-33.
- Emélianoff C. Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales, dans *L'étalement urbain, un processus incontrôlable ?*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2010 : 221-35.
- Festy B. À propos de l'évaluation des expositions humaines d'origine atmosphérique : la nécessité d'une vision globale et multipartenariale, *Pollution atmosphérique*, 2001 (169) : 9-12.
- Frere S. Concertation et décision dans les dispositifs de planification de la Loi sur l'Air (1996) : études dans le Nord-Pas-de-Calais, Thèse de doctorat de science politique, 2005, Université Lille 2, non publié.
- Laigle L, Oehler V. Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques, Rapport final pour le PUCA-MELT, février 2004 : 100 p.
- Laigle L. Les inégalités écologiques de la ville. Caractérisation des situations et de l'action publique, Centre scientifique et technique du bâtiment, 2005 : 118 p.
- Roussel I, Charles L. Peut-on parler d'une gouvernance de la qualité de l'air ?, dans Scarwell HJ, Franchomme M (dir.), *Contraintes environnementales et gouvernance des territoires*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2004.
- Roussel I, Charles L. Pollution atmosphérique et proximité, *Pollution atmosphérique*, 2006 (190), avril-juin.
- Roussel I. Élaboration de savoirs croisés sur les inégalités environnementales, *Pollution atmosphérique*, 2009 : 407-33.
- Rumpala Y. Gérer la qualité de l'air par l'information des populations : de la représentation à la prévention, dans Scarwell HJ et Franchomme M (dir.), *Contraintes environnementales et gouvernance des territoires*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2004 (Texte repris comme article dans *Pollution atmosphérique*, 2006 (191, juillet-septembre) : 309-14).

- Scarwell HJ, Kergomard C, Laganier R (dir.), *Environnement et gouvernance des territoires. Enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas-de-Calais*, Éditions du Septentrion, Lille, 2007 : 109-28.
- Searle JR. *Rationality in action*, The MIT press, Cambridge Mass., 2001.
- Vlassopoulou C. *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce. Définition des problèmes publics et changement de politique*, Thèse pour le doctorat en Sciences politiques, Université Panthéon-Assas Paris II, 1999, non publié.
- Weng HH, Tsai SS, Chen CC *et al.*, Childhood leukemia development and correlation with traffic air pollution in Taiwan using nitrogen dioxide as an air pollutant marker, *J. Toxicol. Environ. Health*, 2008 (71) : 434-8.

