

Rapport du Sénat

Isabelle ROUSSEL*

Le rapport n° 20 fait pour le Sénat par Fabienne Keller en octobre 2011 a pour objectif d'informer sur l'application du droit communautaire de l'environnement.

Il faut souligner à cette occasion le poids qu'a pu avoir l'Europe sur la législation environnementale ; en effet, toute la structure du droit français de l'environnement provient de la transposition des directives européennes jusque et y compris les lois dites « Lois Grenelle ». Cependant, paradoxalement, tous les progrès effectués dans la rigueur du droit et dans la mesure des normes se traduisent par un contentieux significatif avec des infractions au droit de l'environnement, plus nombreuses dans les domaines de l'eau, des déchets et de la biodiversité. Il est vrai que l'application du traité de Lisbonne, plus efficace, se traduit par une accélération des procédures qui renforce les risques de condamnation financière. « *Le risque de condamnation à une amende augmente et s'accélère de façon non négligeable* » souligne le rapport. Ce sont les difficultés identifiées pour la mise en œuvre des directives sur l'air qui retiennent d'autant plus notre attention que l'orientation actuelle de la politique européenne consiste plutôt à une phase de mise en œuvre des orientations définies au cours de la période 2002-2009, phase d'accélération des travaux législatifs.

L'Europe attire l'attention de la France sur la question des particules et sur celle du dioxyde d'azote, polluants identifiés comme responsables d'effets sanitaires. « *La qualité de l'air est menacée par les particules fines et le dioxyde d'azote, notamment dans les grandes agglomérations* » souligne le rapport.

Un contentieux est déjà engagé à propos des PM₁₀, il convient donc de le résoudre rapidement pour améliorer les niveaux de particules fines qui sont encore plus dangereuses pour la santé. Un « Plan particules »⁽¹⁾ est d'ores et déjà établi pour répondre à cet objectif. La valeur limite annuelle européenne applicable pour les particules PM_{2,5} en 2010 (29 µg/m³ qui sera abaissée progressivement tous

les ans pour atteindre 25 µg/m³ en 2015) est globalement respectée loin du trafic, même dans les grandes agglomérations. En revanche, elle est d'ores et déjà dépassée à proximité de certains axes majeurs.

L'objectif de qualité français (10 µg/m³ en moyenne annuelle), qui correspond aux recommandations de l'OMS, est en revanche largement dépassé dans toutes les grandes agglomérations, et notamment dans la région Ile-de-France, où l'ensemble des 11,7 millions de Franciliens sont concernés.

Le rapport attire l'attention sur le dioxyde d'azote (NO₂) qui représente, à court terme, la source la plus probable de contentieux. En effet, les valeurs réglementaires relatives au dioxyde d'azote sont devenues plus contraignantes en 2010 avec une valeur limite qui rejoint désormais l'objectif de qualité à 40 µg/m³ en moyenne annuelle. Cette norme doit être respectée dans toute l'Europe. Or elle est déjà dépassée dans les grandes agglomérations comme Paris, Bordeaux, Lyon et Strasbourg. D'après les valeurs mesurées en 2010, 23 zones et agglomérations (sur 76 zones en France) et 14 régions administratives sont concernées par un dépassement.

Les émissions de dioxyde d'azote proviennent majoritairement des transports, responsables de 60 % des émissions en 2009, 80 % même dans certaines zones urbaines.

Le rapport attire l'attention sur quatre paramètres qui expliquent, selon les données d'AIRPARIF, la persistance d'une situation dégradée, voire durablement dégradée :

- La hausse du niveau de NO₂ est liée au système de dépollution adopté sur les véhicules diesel qui nécessitent l'usage de filtres à particules catalysés. Ces filtres limitent en effet les rejets de particules liés à cette motorisation mais contribuent à une augmentation sensible des rejets directs de dioxyde d'azote. Ce que confirment les observations faites sur les stations trafic en Ile-de-France et celles similaires menées depuis plusieurs années dans d'autres agglomérations européennes telles que Londres.

* Vice-présidente de l'APPA.

(1) http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pages_interieur_plan_particules.pdf

Le développement de ce type de filtres pourrait aussi expliquer pourquoi les niveaux de dioxyde d'azote ne diminuent plus comme par le passé en situation éloignée du trafic.

- **Les effets du renouvellement progressif du parc automobile s'essouffent.** La concentration en situation de fond et la décroissance des niveaux étaient de l'ordre de 4 % jusque dans le milieu des années 2000, compte tenu de normes EURO de plus en plus strictes qui permettaient chaque année une baisse des émissions ; elles plafonnent actuellement et se situent aux alentours de 1 % depuis une quinzaine d'années.

- **La chimie atmosphérique** favorise la formation de dioxyde d'azote puisque les niveaux moyens d'ozone sont relativement stables.

- **La réglementation est renforcée,** la valeur limite ne possède plus de marge de dépassement et atteint la valeur de 40 µg/m³ en 2010.

Donc, **compte tenu de la persistance d'une situation dégradée et du durcissement concomitant des contraintes réglementaires, le dioxyde d'azote devient un enjeu crucial en matière sanitaire et de contentieux.**

Le rapport encourage la hausse du tarif de la TGAP, déjà actée par la dernière loi de finance pour les oxydes d'azote⁽²⁾, et devrait aussi être appliquée aux différents types de particules. Cependant, ce rapport reconnaît que les progrès de la qualité ne peuvent reposer uniquement sur les efforts effectués par les industriels.

Le rapport montre du doigt des dysfonctionnements : certains sont inhérents à la nature même de la pollution atmosphérique, d'autres sont structurels et institutionnels.

La diversité des sources de pollution de l'air multiplie les acteurs concernés et rend plus difficile la cohérence des politiques. D'autant plus que la qualité de l'air est une compétence de l'État qui n'a pas la maîtrise des facteurs de prévention qui, parfois, obéissent à des logiques contradictoires :

- La législation européenne, très ambitieuse sur la qualité de l'air, est plus laxiste sur les normes EURO qui devraient contribuer à améliorer la situation au regard des particules. Ainsi, la norme EURO 6, la plus sévère, ne sera applicable qu'à compter de 2016. La norme EURO 5 n'est elle-même applicable que depuis 2011, et ne concerne que les nouveaux véhicules.

- Le paquet climat énergie de l'Union européenne, ainsi que le plan climat français encouragent l'utilisation du chauffage au bois : en Ile-de-France, est ainsi prévu l'objectif de 300 000 tonnes de bois consommé dès 2010 (soit + 10 % par rapport à 2005). Pourtant, l'augmentation sans précaution de l'utilisation du bois

risque d'avoir des conséquences contraires à la directive sur la qualité de l'air. Ainsi, selon une étude du CITEPA, réalisée en 2007, ce mode de chauffage a été responsable du tiers des rejets de particules fines et des trois quarts des rejets d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) du secteur résidentiel et tertiaire. Au niveau national, la TVA sur les installations en bois est incitative (5,5 %), contrairement à la TVA pour les installations au gaz (19,6 %).

- **Des cloisonnements persistent,** ils ne sont pas favorables à une appréhension globale et transversale des enjeux, et tendent sans doute à ralentir la mise en œuvre des directives, par manque de coordination, de coopération ou de communication entre les principaux acteurs.

En dépit des politiques innovantes apportées par le Grenelle de l'environnement et malgré la constitution d'un grand ministère de l'Écologie et du Développement qui a fédéré des compétences transversales, les grandes directions générales du ministère restent assez cloisonnées dans leurs secteurs, ce qui empêche d'avoir une véritable vision transversale des enjeux qui, en outre, restent souvent éclatés entre plusieurs ministères. Le récent remaniement ministériel qui a placé la direction générale de l'énergie et du climat sous la double tutelle du ministère de l'Écologie et du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, ne facilite pas l'appréhension globale des problématiques par chacun des ministères.

L'enchevêtrement croissant des problématiques de la santé et de l'environnement appellerait sans doute une coordination renforcée entre le ministère de l'Écologie et le ministère de la Santé.

- **Des outils se sont multipliés sans hiérarchie ni coordination**

Il existe une multiplicité d'outils de planification susceptibles d'avoir une action en faveur de la réduction de la pollution atmosphérique.

– **Le Plan régional de la qualité de l'air (PRQA)** est intégré dans le **Schéma régional sur l'air, le climat et l'énergie (SRCAE)**. Le SRCAE est un document d'orientation non opposable. À travers une prise en compte transversale des problèmes atmosphériques, sous la double gouvernance de l'État et de la Région, ce plan constitue bien un progrès en termes d'intégration des problématiques, d'autant que la plupart des outils de planification doivent être compatibles avec lui.

– **Le Plan de protection de l'atmosphère (PPA)** est un document prescriptif qui permet la mise en œuvre de mesures réglementaires : il est élaboré par le préfet dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants et dans les zones où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées. Il doit être compatible avec les orientations du SRCAE.

⁽²⁾ Il s'agit d'un doublement en 2011, puis d'un triplement pour 2012, de la TGAP air pour les oxydes d'azote. Les nouveaux tarifs sont fixés à 107,2 euros par tonne en 2011 et 160,8 euros par tonne à compter du 1^{er} janvier 2012.

La circulaire ministérielle du 7 septembre 2010 enjoint ainsi aux préfets de renforcer très rapidement les PPA et notamment d'étudier la faisabilité de mise en place de ZAPA (**Zones d'action prioritaires pour l'air**) dans les agglomérations faisant l'objet de contentieux sur les particules PM₁₀.

– **Le Plan de déplacement urbain (PDU)** détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre urbain défini. Arrêté par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, il est soumis pour avis aux conseils municipaux, aux conseils généraux et au conseil régional.

– **Le Plan climat énergie territorial (PCET)** doit être réalisé dans les collectivités de plus de 50 000 habitants. Il définit les objectifs stratégiques et opérationnels visant à lutter contre le réchauffement climatique, améliorer l'efficacité énergétique et à augmenter la production d'énergie renouvelable.

Au total, **la France s'est indéniablement dotée d'outils nouveaux de politiques publiques territoriales pour la qualité de l'air**, mobilisant davantage les compétences des collectivités territoriales.

Le schéma ci-après résume bien la **complexité de la gouvernance de la qualité de l'air, utilisant des outils qui s'articulent difficilement entre eux**.

Les actions mises en œuvre à partir de ces différents outils ne sont pas coordonnées.

L'absence de gouvernance empêche un traitement global du problème. De surcroît, la complexité des périmètres territoriaux gérant des activités ayant des conséquences sur l'air et l'énergie, tout comme

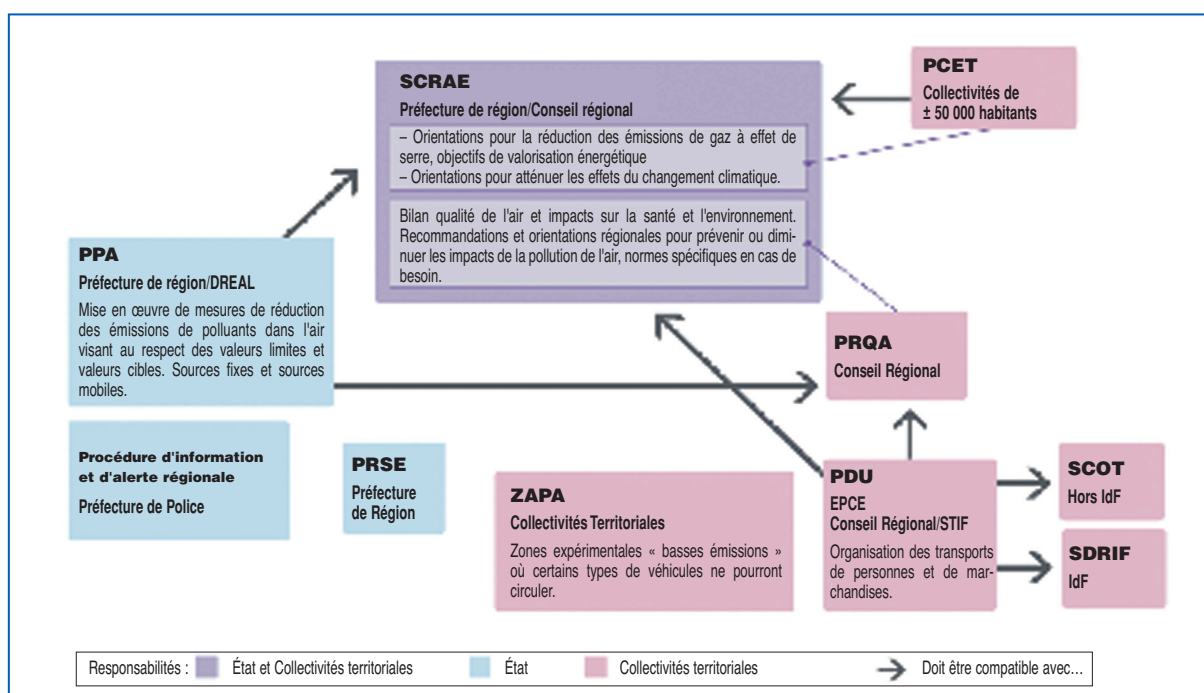
l'éclatement des compétences, n'aident pas les acteurs sur le terrain à se sentir solidaires et coresponsables, d'autant plus que les sanctions financières relatives aux contentieux sont à la charge de l'État.

Quelques préconisations

- **Quelle que soit l'action menée, elle ne pourra se faire sans l'acceptation des mesures par la population**, d'où l'importance de la transparence de l'information et de la sensibilisation aux enjeux sanitaires de la pollution atmosphérique pour lancer une dynamique de mobilisation.

- L'une des questions centrales est de **parvenir à mettre au point une gouvernance partagée**, qui soit déclinée au niveau local, pour donner de la cohérence à l'action menée. Puisque les plans d'action doivent être portés au plus près du terrain pour être efficaces, il s'agit d'abord de mieux associer au travail législatif européen les acteurs locaux (régions, départements, communes, syndicats et intercommunalités), les agences et autres structures publiques qui seront chargées de la mise en œuvre des directives, tout en renforçant le dialogue et l'articulation avec l'État.

- Dès la conception des textes, il est **fondamental d'appréhender globalement les enjeux, afin de ne pas cloisonner les problématiques**. Les mesures ne doivent pas être cloisonnées d'un domaine à l'autre. Dans le domaine environnemental : il faut **adopter une vision globale multicausale et multi-objectifs**, qui prenne en compte les différentes dimensions



La gouvernance de la qualité de l'air en France.

d'une problématique. Cette démarche globale implique de travailler sur les contradictions en étant attentif aux effets croisés. **Il faut jouer sur le cumul des différents leviers d'action, développer des synergies et gérer les antagonismes.**

Par exemple, la résolution du problème de la pollution de l'air implique une réflexion et une action bien plus larges, prenant notamment en compte la politique du logement.

- **Vers une approche intégrée de la politique de la qualité de l'air et de la lutte contre le changement climatique.** Les politiques de l'air et du climat sont également fortement liées aux questions énergétiques. Les trois questions sont en effet interdépendantes, comme le préconisait Philippe Richert dans son rapport de 2007.

Conclusion

Ces démarches supposent une **réflexion approfondie sur la connaissance et l'acceptation du risque**. Les autorités publiques devraient en la matière fonder leur action sur la question suivante : quel **coût acceptable** pour prendre en charge **quel niveau de risque** ? Or **cette démarche n'est pas toujours évidente**. En effet, comme l'ont souligné nos interlocuteurs de l'Institut national de veille sanitaire (INVS), il est paradoxalement souvent plus facile de mobiliser les populations sur des risques incertains, au nom du principe de précaution, que sur des risques avérés. La problématique de la qualité de l'air illustre bien cette réalité selon laquelle **la mobilisation n'est pas proportionnelle au risque**.