

Les politiques pour l'amélioration de la qualité de l'air en France

Isabelle DERVILLE^(1, 2)

Au regard des dommages sanitaires liés à la pollution de l'air, les politiques d'amélioration de la qualité de l'air sont susceptibles de produire d'importants bénéfices. Pour que ces politiques soient efficaces, elles doivent prendre en compte la complexité des phénomènes de pollution et appréhender les coûts et l'efficacité des actions menées vis-à-vis des émissions et de la qualité de l'air. Les impacts sanitaires sont liés, quant à eux, non seulement à la concentration de polluants dans l'air mais aussi à l'exposition des populations à ces polluants, c'est-à-dire à la densité de la population située aux zones dans lesquelles une mauvaise qualité de l'air est observée.

En raison de ces phénomènes complexes, l'intervention publique touche plusieurs niveaux à des échelles tant locales que nationales et internationales : la connaissance et l'observation (recherches, surveillance, information), la réduction des émissions et des expositions, l'évaluation des plans d'actions. Enfin, les politiques environnementales qui visent à réduire les émissions de polluants dans l'air ciblent non seulement les dommages sanitaires mais aussi les autres dommages liés aux polluants (environnement, bâtiments, etc.).

Les politiques actuelles ont permis des progrès considérables dans la réduction des émissions de certains polluants atmosphériques, (dioxyde de soufre, composés organiques volatils, etc.). Néanmoins, pour d'autres polluants, des problèmes sanitaires et environnementaux demeurent préoccupants.

Une politique à plusieurs niveaux englobant de nombreux secteurs d'activités

Pour prendre en compte la complexité des phénomènes de pollution et les spécificités locales, les niveaux d'actions sont aussi bien nationaux (réglementation, programmes de recherche, plans nationaux) que locaux (orientations régionales, plans d'actions locaux, outils de planification territoriaux). Plusieurs acteurs sont responsables de ces actions, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités territoriales ou des professionnels. Les ONG participent à cette dynamique.

- **Au niveau national**, la France a signé et ratifié divers accords internationaux imposant une réduction des émissions de polluants atmosphériques et la mise en place de programmes de surveillance et de recherches. Ces accords concernent les phénomènes de pollution atmosphérique à grande échelle (transport de pollution à longue distance, destruction de la couche d'ozone, réchauffement climatique) qui nécessitent une gouvernance internationale.

À ces engagements s'ajoutent ceux incombant à la France au titre de la législation européenne (règlements, directives, décisions) qui orientent et encadrent les actions de lutte contre la pollution atmosphérique. Le droit européen en particulier de la qualité de l'air touche aussi les politiques sectorielles. Il agit sur les sources (véhicules routiers, engins mobiles non routiers, grandes installations de combustion, installations d'incinération de déchets, installations utilisatrices de solvants, écoconception des chaudières et appareils de chauffage mis sur le marché, etc.), définit des plafonds annuels d'émissions de polluants (NO_x, SO₂, COVNM, NH₃ et à venir PM_{2,5}), et des valeurs limites de concentration dans l'air à ne pas dépasser à partir des travaux de l'OMS.

En France, la réglementation sur l'air est intégralement codifiée dans le **Code de l'Environnement**. Elle repose entre autres sur la Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie (LAURE), promulguée le 30 décembre 1996, ainsi que sur la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. De nouveaux outils ont également été mis en place à l'issue du Grenelle de l'Environnement.

a) La LAURE, Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie du 30 décembre 1996 :

En instituant le droit de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé, la loi cadre sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a rendu obligatoire la surveillance de la qualité de l'air assurée par l'État, avec le concours des collectivités territoriales, la définition d'objectifs de qualité, et l'information du public.

La **surveillance** porte sur l'ensemble du territoire national depuis le 1^{er} janvier 2000. Une information

(1) Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie – Direction Générale de l'Énergie et du Climat.

(2) À partir du rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, santé et qualité de l'air extérieur, juillet 2012.

du public, dont l'État est le garant, doit être réalisée périodiquement. L'État délègue ses missions de surveillance à des organismes agréés « équilibrés » regroupant 4 collèges (État, collectivités territoriales, industriels, associations). Pour garantir la qualité des mesures, l'État a mis en place le Laboratoire Central de Surveillance de la Qualité de l'Air (INERIS, LNE, École des Mines de Douai), coordinateur technique national.

La LAURE prescrit l'élaboration d'un **Plan Régional de la Qualité de l'Air, de Plans de Protection de l'Atmosphère** et pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants d'un **Plan de Déplacement Urbain (PDU)**. Le PDU vise à développer les transports collectifs et les modes de transport propres, à organiser le stationnement et à aménager la voirie. Des itinéraires cyclables devront être réalisés à l'occasion de réalisation ou de rénovation de voirie.

Elle instaure une procédure d'**alerte**, gérée par le préfet. Celui-ci doit informer le public et prendre des mesures d'urgence en cas de dépassement de seuil (restriction des activités polluantes, information des populations sensibles).

Elle intègre les principes de pollution et de nuisance dans le cadre de l'urbanisme et dans les **études d'impact** relatives aux projets d'équipement.

b) Un programme national de réduction des émissions polluantes (PREPA) établi en 2003, qui présente les mesures pour atteindre les objectifs d'émission fixés par la Communauté Européenne⁽³⁾. Il sera révisé en 2013, après avoir été complété en 2010 par le plan particules.

c) Les lois Grenelle de l'Environnement de 2009 et 2010 ont impulsé la mise en place d'un **plan national de réduction des émissions de particules** validé le 28 juillet 2010, qui vise une réduction de 30 % des particules d'ici 2015. Cet objectif se décline en actions nationales et locales dans tous les secteurs à l'origine de la pollution aux particules : chauffage domestique, transport, industrie, agriculture.

- **Au plan local**, l'action menée pour la qualité de l'air est portée par différents outils :

a) Les Schémas Régionaux Climat Air Énergie (SRCAE), établis par la Loi Grenelle 2, qui remplacent désormais les plans régionaux de la qualité de l'air et définissent des orientations concernant notamment la lutte contre le réchauffement climatique et la réduction de la pollution de l'air.

b) Les Plans de Protection de l'Atmosphère (PPA), outil majeur de lutte contre la pollution de l'air. Le Plan de protection de l'atmosphère est l'outil local principal regroupant toutes les mesures (régle-

mentaires ou non) permettant d'améliorer la qualité de l'air et visant *in fine* un retour ou un maintien sous des valeurs limites. Le PPA, élaboré par le préfet, doit être compatible avec les orientations du SRCAE. Des PPA doivent être élaborés dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants et dans les zones où les valeurs limites et les valeurs cibles sont dépassées ou risquent de l'être. À ce jour, 33 PPA sont finalisés, en cours d'élaboration ou en cours de révision, concernant plus de 45 % de la population française.

Les PPA doivent réaliser un inventaire d'émission des sources de polluants, fixer des objectifs de réduction, prévoir en conséquence des mesures qui peuvent être contraignantes et pérennes pour les sources fixes (installations de combustion, usines d'incinération, stations services, chauffages domestiques, etc.) et mobiles (transport, pratiques agricoles, etc.), et définir des procédures d'information et de recommandation ainsi que des mesures d'urgence à mettre en œuvre lors des pics de pollution.

Chaque mesure doit être encadrée fonctionnellement (modalités de mise en œuvre et de contrôles éventuels, acteurs concernés, financement) et temporellement en vue de sa mise en œuvre, et être accompagnée d'estimations de l'amélioration de la qualité de l'air escomptée. La mise en application de l'ensemble des dispositions d'un PPA doit ensuite être assurée par les autorités désignées en fonction de leurs compétences respectives.

Les préfets suivent la réalisation de toutes les actions menées sur le territoire d'un PPA pour la qualité de l'air, même si ces actions sont pilotées par d'autres acteurs locaux. Ces derniers doivent donc informer le préfet des actions menées chaque année. Pour ce faire, les PPA doivent énumérer les listes de ces autres actions, les acteurs responsables de leur mise en œuvre et de l'estimation (si possible) de leur efficacité vis-à-vis des émissions de polluants et de la qualité de l'air, les modalités de suivi et d'information au préfet.

Conformément à la directive 2008/50/CE, les PPA doivent donc proposer des mesures de réduction des émissions dans divers secteurs (domestique, tertiaire, industrie, transports, agriculture) et réaliser des projections d'émissions et d'impact sur la qualité de l'air à diverses échéances. L'échéance 2015 est importante pour bon nombre de polluants atmosphériques.

Les plans sont établis sous l'autorité du préfet qui s'appuie sur les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL ou DRIEE en Ile-de-France), avec l'expertise des AASQA, et en concertation étroite avec l'ensemble des acteurs concernés – collectivités territoriales,

(3) Application de la directive 2001/81/CE du 23 octobre 2001 qui prévoit que les États membres établissent un programme national de réduction des émissions des polluants afin de respecter en 2010 les plafonds fixés pour les émissions de quatre polluants (SO_2 , NO_x , COV et NH_3).

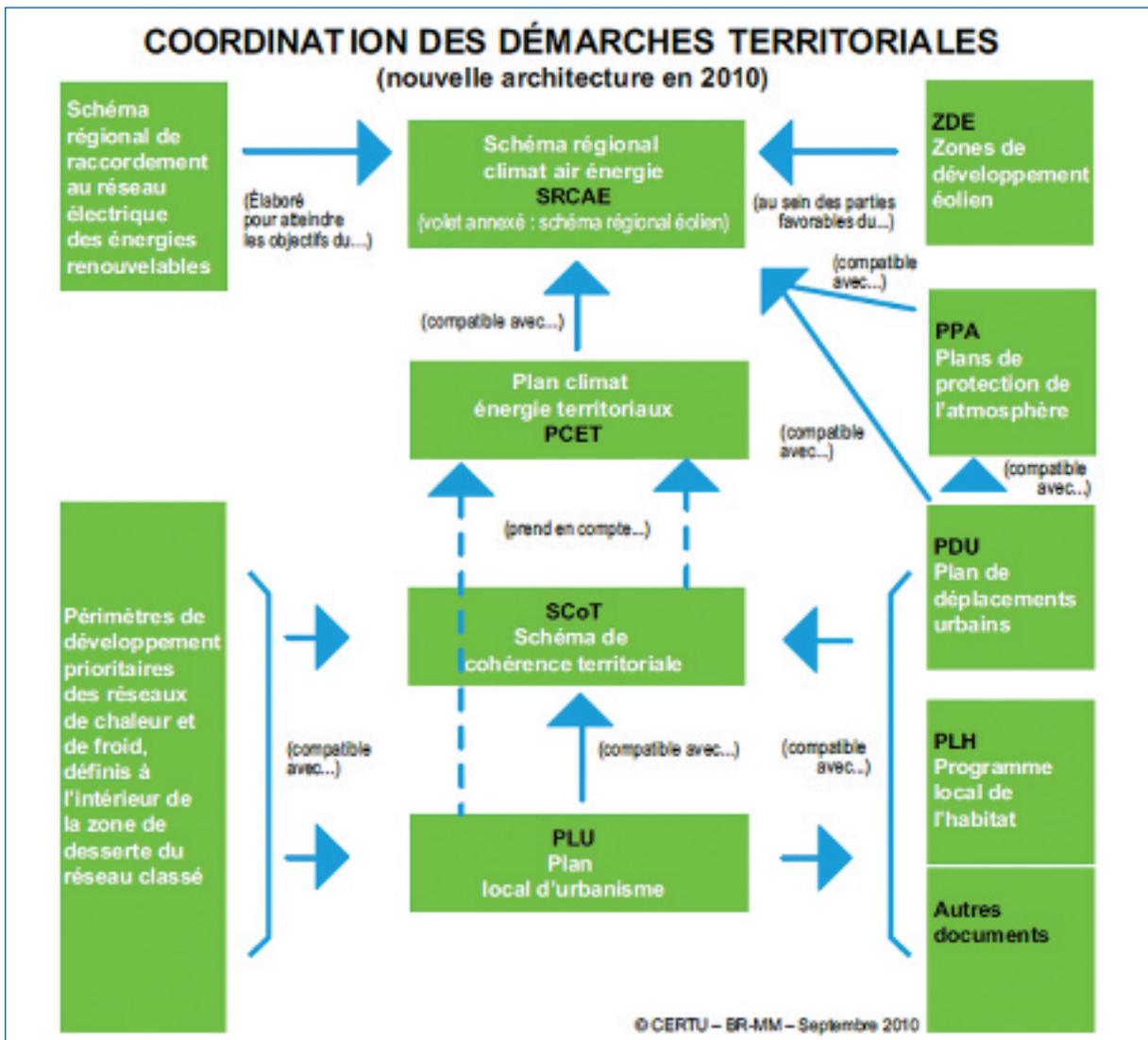
industriels, artisans (chauffage domestique), professions agricoles, autorités organisatrices des transports et associations de protection de l'environnement, de consommateurs et d'usagers des transports. Les projets de plans sont ensuite soumis à enquête publique avant leur approbation par arrêté préfectoral. Un suivi annuel des avancées des PPA est à faire.

c) Les documents d'aménagement et d'urbanisme territoriaux (SCOT, PLU, PDU, PLH, etc.) constituent aussi des outils en faveur de la lutte contre la pollution de l'air, compte tenu des politiques qu'ils portent en matière de localisation des populations et des activités, d'organisation des transports et de développement durable des territoires. La prise en compte de la qualité de l'air a également été rendue obligatoire par la loi Grenelle 2 dans les SCOT, PLU et cartes communales.

Les liens de cohérence et de compatibilité entre les différents documents sont précisés dans le schéma ci-dessous :

Si l'impression donnée par ce schéma peut sembler celle d'un empilement des plans, il faut en réalité retenir deux grands principes :

- La politique de l'air est réglementée en France par des réglementations sectorielles (installations classées, etc.) et une politique globale portée au niveau national par le Plan de Réduction des Émissions de Polluants Atmosphériques (PREPA) complété du plan particules, et au niveau local par les plans de protection de l'atmosphère et les orientations des schémas régionaux climat-air-énergie.
- La politique de l'air doit être davantage intégrée dans les plans territoriaux de natures diverses (PDU, PLH, SCOT, PCET...), en s'appuyant notamment sur des outils de « porté à connaissance » de l'air et d'inventaires d'émission de polluants, et en intégrant les prescriptions ou orientations définies par les PPA et SCRAE.



Les outils de politique publique

Les instruments réglementaires

L'intervention publique environnementale s'est édifée sur la base de la réglementation qui utilise le triptyque norme-contrôle-sanction pour contenir les pollutions en deçà de niveaux maxima. La réglementation prend tout son intérêt dans les situations où il n'est pas possible d'orienter de manière certaine le comportement du pollueur, alors que celui-ci est source de danger majeur. Elle constitue l'outil indispensable pour imposer le respect des seuils vitaux.

Les *normes* peuvent s'appliquer à différents niveaux :

- **Les polluants émis** : il s'agit par exemple des normes d'émission « Euro » pour les véhicules ou les valeurs limite d'émissions pour les grandes installations de combustion définies par la Commission Européenne ;
- **Les technologies de production** : il s'agit dans ce cas des normes de procédé. Pour les installations industrielles classées, par exemple, les industriels doivent prendre en compte les meilleures technologies disponibles (MTD) en application des articles R 512-8 et R 512-28 du Code de l'environnement. Les MTD sont des documents techniques de référence établis par la Commission européenne et la profession concernée ;
- **Les biens** : il s'agit ici des normes de produit. Dans le cas des carburants, on peut citer la directive 98/70/CE du 13 octobre 1998 qui établit la composition des carburants (teneur en soufre, composés aromatiques). En application de cette directive, la distribution d'essence plombée est interdite à compter du 1^{er} janvier 2000 (*cf. infra*). Cette réglementation a été complétée par la directive 2003/17/CE du 3 mars 2003 qui limite à 10 ppm la teneur en soufre de tous les carburants routiers à compter du 1^{er} janvier 2009, avec introduction de ces carburants à très faible teneur en soufre dès le 1^{er} janvier 2005. La directive « écoconception » va également avoir des impacts sur les appareils de chauffage.
- **Les milieux récepteurs**, à travers la définition d'objectifs de qualité, de valeurs cibles et de valeurs limites dans l'air.

Enfin, des *interdictions* peuvent également concerner certaines **pratiques**, comme le brûlage des déchets verts à l'air libre⁽⁴⁾ ou la régulation du trafic de certains véhicules polluants.

Les instruments économiques

Pour accompagner les mesures réglementaires, des instruments économiques (taxe, subvention,

marché de permis) peuvent être mis en place pour agir sur les comportements : en modifiant les prix et les signaux du marché, ils permettent, en effet, de décourager certains comportements générateurs de pollution et d'encourager ceux qui sont les plus respectueux de l'environnement. Les instruments économiques donnent une valeur économique aux externalités négatives. De plus, ils présentent l'avantage de concéder une plus grande flexibilité aux agents économiques dans l'adaptation de leurs comportements aux objectifs visés par la puissance publique et ils permettent d'orienter les efforts de réduction des émissions vers les acteurs et les actions pour lesquels le coût est le moins élevé.

En France, l'utilisation des instruments économiques pour améliorer la qualité de l'air vise le secteur industriel à travers la composante « air » de la TGAP, Taxe Générale sur les Activités Polluantes, qui cible l'ensemble des impacts liés aux polluants émis. Dans le secteur des transports, le récent dispositif de bonus-malus constitue également un exemple d'outil incitatif à vocation environnementale. En effet, bien qu'il vise spécifiquement les émissions de gaz à effet de serre, le bonus-malus, accompagné de la prime à la casse, a également contribué au renouvellement du parc automobile vers des véhicules satisfaisant des normes antipollution plus sévères⁽⁵⁾. Cependant, l'effet de la composition du parc, et donc son « verdissement » n'est pas le seul paramètre à prendre en compte : l'effet de l'augmentation du kilométrage par véhicule, et de l'augmentation de la taille du parc automobile en circulation ne sont pas à négliger.

Les Subventions, le crédit d'impôt développement durable

On peut accorder des subventions à la réduction des émissions polluantes des producteurs (*via* par exemple l'octroi de subventions à l'adoption de nouvelles technologies moins polluantes), et les consommateurs peuvent également être incités à acheter des produits moins polluants que d'autres, *via* des subventions, des niveaux de taxation réduits ou des crédits d'impôt.

Les marchés de permis de droits d'émissions polluantes, les certificats d'économies d'énergie

Les pouvoirs publics définissent une enveloppe globale d'émissions polluantes qui correspond à la limite supérieure jugée admissible pour la collectivité et distribuent ensuite des droits d'émissions aux pollueurs. L'allocation initiale des droits accordés peut se faire gratuitement ou aux enchères. Ces droits sont échangeables. Le système d'échange permet d'établir un prix pour le quota. Compte tenu de leur

(4) Circulaire du 18 novembre 2011 relative à l'interdiction du brûlage des déchets verts à l'air libre.

(5) L'impact du dispositif sur la « diésélisation » n'est pas clair. Le dispositif a eu des effets différents en termes de « diésélisation » entre 2008 et 2010 : la hausse de la part relative des immatriculations des véhicules diesel, plus polluants, en 2008 a été suivie par une baisse en 2009 et une stabilisation en 2010.

technologie, les entreprises dont le coût marginal de réduction des émissions est supérieur au prix de marché du quota chercheront à acheter la quantité de quotas pour couvrir leurs émissions à des entreprises qui auront un coût de réduction des émissions inférieur au prix du quota. Ces dernières réduiront leurs émissions et bénéficieront de la vente de leurs droits jusqu'à ce que le coût marginal de réduction atteigne le prix du marché. Il est donc avantageux pour tous les acteurs en présence d'échanger sur ce marché. Ce mécanisme permet donc de réduire les surcoûts associés à la limitation des émissions, car il permet la mise en œuvre des réductions là où les coûts correspondants sont les plus faibles. Les deux plus grandes expériences de marchés de permis d'émissions sont celui du SO₂ aux États-Unis et celui du CO₂ en Europe. Un tel outil ne permet toutefois pas d'agir sur les polluants locaux dont on souhaite une réduction en tout point du territoire, notamment où la population est exposée.

Un autre outil intéressant est celui des Certificats d'Économies d'Énergie (CEE) qui, en incitant les producteurs d'énergie à réduire la consommation finale d'énergie *via* l'obtention de CEE, permet la mise en place d'actions à la fois bénéfiques pour les consommations d'énergie et pour la qualité de l'air.

Outils tarifaires

Le péage urbain est un outil tarifaire, conditionnant l'accès à certains centres urbains à un paiement.

Le péage vise ainsi la réduction de la congestion et des nuisances environnementales, en faisant payer les coûts sociaux du déplacement à l'utilisateur de la voirie en zone urbaine. Le tarif du péage peut être modulé en fonction du niveau de pollution du véhicule (ex. Milan). Les ressources dégagées peuvent permettre de financer les transports collectifs, comme c'est le cas à Londres.

Le péage urbain peut se combiner à une zone à bas niveau d'émissions, dont le périmètre peut être beaucoup plus large pour avoir un impact positif sur la pollution de l'air.

De même, la modulation du coût du stationnement en fonction du niveau de pollution d'un véhicule (arrêté du 3 mai 2012 du MEDDE), peut participer à une politique de réduction de la pollution de l'air.

En conclusion, la politique de la qualité de l'air en France se décline à différentes échelles, dans de nombreux secteurs d'activité, avec des modalités variées. Une bonne connaissance partagée des sources de pollution et de l'efficacité des actions de lutte contre la pollution de l'air, tout en veillant aux impacts des autres actions sur la qualité de l'air, est un préalable encore difficile dans certaines zones, et pourtant indispensable. À l'issue de ce constat partagé, les acteurs ont à s'organiser pour mener à bien les actions efficaces pour garantir une qualité de l'air conforme aux normes.

