



POSITIONNEMENT DE L'APPA

Réflexions sur la condamnation de l'État
français par le Conseil d'État

Rappel du contexte

La qualité de l'air des métropoles françaises tend à s'améliorer lentement au moins pour les polluants réglementés. Cependant, les valeurs moyennes mesurées dépassent « *de manière systématique et persistante la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote depuis le 1er janvier 2010* », valeur imposée par la directive 2008/50/CE pour le dioxyde d'azote. Les particules fines sont également incriminées. Pour des raisons sanitaires évidentes (nombre de morts attribués à la pollution de l'air en Europe), l'Europe est en train de sévérer les normes pour les aligner sur celles conseillées par l'OMS¹.

Parallèlement à cette condamnation, un collectif d'associations dénonce depuis de longues années l'État français pour non-respect des normes et demande des dédommagements. Dans un arrêt rendu le 12 juillet 2017, le Conseil d'État a fait droit à la requête des Amis de la Terre France et enjoint au gouvernement de prendre des mesures relatives à la qualité de l'air sur l'ensemble du territoire, en particulier en matière de concentrations excessives de particules fines et de dioxyde d'azote, et ce, dans les plus brefs délais. Il a ordonné à l'État la mise en œuvre de plans pour réduire les concentrations de ces polluants dans 13 zones en France, afin de respecter la directive européenne sur la qualité de l'air.

En octobre 2018, les Amis de la Terre France ont déposé un second recours, aux côtés de 77 autres requérants ; celui-ci visait à contraindre le gouvernement à respecter la décision de 2017 du Conseil d'État par une demande d'astreinte, autrement dit une condamnation financière par jour de retard tant que la décision ne serait pas respectée. Le taux de l'astreinte demandée était fixé à 100 000 euros par jour de retard. Ce montant, très important, est justifié par le coût exorbitant de la pollution de l'air estimé à près de 100 milliards d'euros par an selon un rapport du Sénat de 2015².

Constatant trois ans plus tard³ que les mesures prises étaient insuffisantes pour atteindre cet objectif, le 4 août 2021, le Conseil d'État a condamné l'État à agir, sous peine d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. Après analyse des nouveaux éléments fournis par le ministère chargé de l'écologie, le Conseil d'État a établi en octobre 2022, deux nouvelles astreintes pour le second semestre 2021 et le premier semestre 2022, pour un montant total de 20 millions d'euros. Le gouvernement a indiqué avoir pris plusieurs mesures de réduction de la pollution de l'air depuis juillet 2020 : lancement d'une procédure d'évaluation des politiques publiques en matière de qualité de l'air, instauration de nouvelles zones à faible émission (ZFE), encouragements à la conversion du parc automobile national vers des véhicules moins polluants, interdiction progressive des chaudières à gaz ou à fioul...

¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12677-Qualite-de-lair-revision-de-la-reglementation-de-lue_fr

² « Pollution atmosphérique : le coût de l'inaction ». <https://www.senat.fr/rap/r14-610-1/r14-610-11.pdf>

³ Décision n° 428409 du Conseil d'État - 10 juillet 2020. <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/>

Si le Conseil d'État estime que ces mesures devraient avoir des effets positifs sur la qualité de l'air, il relève que des interrogations demeurent pour plusieurs d'entre-elles quant à leurs effets concernant le retour sous les valeurs limites comme sur le délai de ce retour. Le Conseil d'État relève en outre qu'aucun nouveau plan de protection de l'air n'a été adopté pour les zones concernées, alors que ces plans constituent aujourd'hui un outil connu et adapté pour préciser les actions à mener et évaluer dans quel calendrier elles permettront de repasser sous les valeurs limites. Pour ces raisons, le Conseil d'État juge que, malgré les mesures prises et en dépit d'une réelle amélioration de la situation dans plusieurs régions en dépassement, les mesures prises par le Gouvernement ne sont pas suffisantes pour considérer que sa décision de 2017 est pleinement exécutée. D'où la décision du 17 octobre 2022

A qui l'État devra-t-il verser les 20 millions d'euros auxquels le condamne le Conseil d'État ? L'astreinte ayant pour objectif de contraindre l'État à réduire la pollution de l'air, l'essentiel de la somme est réparti entre des institutions agissant pour l'environnement et la santé. Comme lors de la première astreinte,

quatre établissements publics en sont les principaux bénéficiaires : l'Agence de la transition écologique (5,95 millions), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (5 millions), l'Agence nationale de sécurité sanitaire (4 millions) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (2 millions). Cinquante mille euros iront aux Amis de la Terre et aux autres requérants (Greenpeace France, France Nature Environnement ou encore Notre affaire à tous). Le reste est versé aux associations de surveillance de la qualité de l'air des régions les plus concernées par les dépassements, avec l'argument de l'implication des AASQA dans la prévention des risques que les activités économiques font peser sur la santé des personnes et sur l'environnement, parmi lesquels les risques liés à la qualité de l'air : Airparif et Atmo Auvergne-Rhône-Alpes (1 million chacune), Atmo Sud et Atmo Occitanie (500 000 euros chacune).

⁴ Pour rappel, la première astreinte établie par le Conseil d'Etat en 2021 se répartissait de la façon suivante : 100 000 euros à l'association Les amis de la Terre France, 3,3 millions d'euros à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), 2,5 millions d'euros au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), 2 millions d'euros à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), 1 million d'euros à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), 350 000 euros aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air Airparif et Atmo Auvergne Rhône-Alpes chacune, et 200 000 euros aux associations Atmo Occitanie et Atmo Sud chacune.

Les réflexions suscitées par cette astreinte

L'APPA ne peut que déplorer le non-respect des valeurs limites et s'associe à toutes les actions qui pourraient être prises pour améliorer la qualité de l'air comme elle a toujours essayé de le faire depuis sa création en 1958 conformément à son objet social.

La pollution de l'air et le changement climatique sont très étroitement liés, la maîtrise des émissions polluantes pouvant être aussi considérée comme un co-bénéfice sanitaire des mesures prises en faveur du climat. L'ampleur et l'accélération de la croissance des émissions ces dernières décennies mettent en relief la dimension des mesures à prendre pour améliorer la qualité de l'air.

Cette évaluation de l'efficacité devra être complétée par l'analyse des substances secondaires néoformées, en relation avec les polluants présents dans le local étudié, ainsi que de la mesure du bruit. Le dispositif en fonctionnement peut en effet générer du bruit, surtout à grande vitesse, entraînant des impacts négatifs sur les occupants des lieux (notamment la perturbation de la communication verbale - ce qui peut être particulièrement gênant dans les locaux destinés à l'enseignement -, ou celle du sommeil).

En complément de ces études sur la qualité de l'air intérieur, l'impact sanitaire de ces dispositifs pourrait être évalué par des études cliniques selon une méthodologie rigoureuse.

I. Cependant, la procédure suscite quelques étonnements :

1) Les échéances imposées à court terme interrogent.

Ignorant les mesures prises pendant le confinement, qui ne peuvent être pérennisées, l'amélioration de la qualité de l'air des métropoles françaises ne peut s'opérer que lentement. Il faudra en effet des années pour modifier l'urbanisme, les pratiques de mobilités et que se développent et diffusent des technologies propres. Le pétrole sous toutes ses formes irrigue si profondément les fonctionnements collectifs que l'implémentation de stratégies permettant d'éviter les émissions toxiques associées ne pourra s'opérer que lentement, son élimination appelant une transformation massive et nécessairement progressive du système technique et des pratiques. De même, la mise en œuvre de pratiques plus sobres ne pourra s'effectuer que sur le temps long, surtout pour maîtriser les effets pervers : la désindustrialisation de la France, qui a indirectement contribué à la réduction des émissions nationales, s'est traduite par le transfert de pratiques polluantes dans les pays émergents qu'a accompagné la disparition de produits de première nécessité fabriqués en proximité.

2) Le système des astreintes ne vise pas le dédommagement des victimes, pourtant de mieux en mieux comptabilisées par Santé Publique France, ni la pénalisation des responsables de cet état de fait, mais la carence de l'État. Le versement des astreintes est prélevé sur le budget de l'État et donc financé par l'ensemble des français, au titre de l'impôt, à la fois responsables, quoique de façon différenciée, mais aussi pénalisés par la pollution.

3) Paradoxalement donc, le système des astreintes renforce le budget de l'État

consacré à l'air (au détriment d'autres actions qui ne sont pas précisées) en considérant que la pauvreté des moyens est seule responsable des déficits observés. Est-ce si simple ? Est-ce qu'une dotation supplémentaire limitée attribuée aux organismes d'État en charge de la gestion des pollutions atmosphériques pourra améliorer rapidement la qualité de l'air alors que l'on peut considérer que l'action de ces organismes sur plusieurs décennies est à l'origine du retard et des déficits actuels. L'ADEME, le CEREMA et l'INERIS sont des établissements publics de l'État placés sous la tutelle du Ministère de la Transition écologique, c'est à dire du Ministère principalement responsable de la préparation et de la mise en œuvre des textes législatifs et réglementaires visant à protéger l'environnement et notamment la qualité de l'air. « *Le juge administratif constate donc que ce ministère a mal fait son travail et, « en même temps », le récompense en attribuant des crédits supplémentaires aux établissements publics dont il a la charge* » souligne J.-F. Collin⁵. Cette constatation pose la question de la décentralisation dans la mesure où les dépassements constatés concernent des agglomérations.

4) La responsabilité conjointe de l'État et des collectivités locales : la décentralisation inachevée.

Le rapport de la Cour des Comptes⁶, (2015), dès son introduction, constatait que l'action de l'État en faveur de la qualité de l'air a par la suite, après les avancées de la fin des années 90, marqué le pas, avec une implication plus forte de la France dans les politiques climatiques : « *l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et les mesures négociées au plan international pour lutter contre les émissions*

⁵ <https://aoc.media/opinion/2022/10/24/pollution-de-lair-letat-condamne-une-fausse-victoire/>

⁶ <https://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/Les-politiques-publiques-de-lutte-contre-la-pollution-de-l-air>

de gaz à effet de serre ont en effet été mis au premier rang des préoccupations. Et cette question du réchauffement climatique, essentielle à long terme, a paradoxalement occulté le problème de santé publique que pose à plus court terme la pollution de l'air ». Or, les dépassements des seuils admis pour la pollution atmosphérique ont souvent des caractéristiques limitées spatialement, essentiellement urbaines voire industrielles : « En effet, à la différence des gaz à effet de serre, les autres polluants atmosphériques ont des répercussions très localisées, exception faite du phénomène d'importation de polluants : la pollution atmosphérique est ainsi caractérisée principalement par des sources d'émissions locales et des impacts sanitaires locaux ». Les villes seraient alors les premières qualifiées pour mener des politiques intégrées favorables à la qualité de l'air.

La place et le rôle hégémonique de l'État, garant de l'intérêt général, le tropisme centralisateur, mais aussi potentiellement concurrentiel entre entités à des niveaux différents très marqué en France, constituent des obstacles à un meilleur partage entre niveaux de responsabilité et de décision. Les structures urbaines offrent des possibilités de gouvernance renouvelées, en proximité avec les populations, bien adaptées à l'intrication des questions environnementales et à leurs multiples composantes, en particulier sanitaires, tout autant qu'elles constituent des lieux de développement privilégiés, y compris en termes de mieux-être et de qualité de vie. Mais la structure socio-politique française constitue un frein majeur à l'exercice de cette gouvernance.

II. Ne serait-il pas plus intéressant de profiter de cette condamnation pour engager une réflexion en profondeur sur les carences de l'ensemble du système en suivant la voie tracée par la Cour des Comptes en décembre 2015 ?

En augmentant le budget des principaux organismes bénéficiaires, sans imposer une feuille de route précise, les astreintes risquent de renforcer la logique en place, caractérisée par l'insuffisance de résultats.

- Il est certain que la mission des AASQA concernant la qualité et la fiabilité des mesures n'est pas remise en cause donc ce n'est pas dans ce sens qu'il faut agir.
- Depuis plusieurs décennies, le programme Primequal, son successeur AQACIA ainsi que de nombreux laboratoires ont contribué à améliorer les connaissances sur les mécanismes de la pollution et ses effets sur la santé. Il n'en reste pas moins que la dimension sociétale, organisationnelle et socio-politique du problème est restée jusqu'à maintenant le parent pauvre de ces développements, que l'effort de recherche dans ce domaine n'est pas à la hauteur des enjeux et que l'on peut s'interroger sur les raisons de ce blocage.

Quelques recommandations à titre d'hypothèses :

1) Gouvernance environnementale ou planification écologique ?

Le Conseil d'État dans sa réponse, valorise les PPA, outil connu et adapté, pour définir les stratégies à adopter pour améliorer la qualité de l'air. Cet outil réglementaire est élaboré en concertation entre l'État et les collectivités mais les objectifs planifiés, souvent très théoriques, ne tiennent pas compte de l'acceptabilité des mesures à prendre et plus largement des conditions socio-environnementales afférentes. Le rapport de la Cour des comptes confirme : « L'acceptation des dispositifs de lutte contre la pollution de l'air par les agents économiques et le grand public est un élément central de la réussite de ces politiques. Un grand nombre des actions mises en œuvre vise en effet à faire changer les comportements individuels, que ce soit par la contrainte réglementaire ou par l'incitation financière. La qualité de la communication est donc essentielle pour faire comprendre quels sont réellement les principaux facteurs de pollution et à quel point cette question influe sur la vie de chacun (au travers de son mode de chauffage et de son mode de déplacement par exemple) ».

L'acceptabilité sociale des orientations à prendre ou des mesures à mettre en œuvre est une notion très présente dans les discours institutionnels ou médiatiques. Elle soulève cependant de multiples questions, y compris plus largement concernant la planification écologique. Elle sous-entend en effet un clivage marqué entre l'élaboration des choix et des décisions, apanage d'un cénacle de responsables supposés informés et compétents, et les populations. Elle n'échappe pas à la critique de mesures élaborées par des « sachants » à travers un paradigme top/down, comme tel voué à l'échec. Même en recourant au truchement d'outils de communication voire de manipulation adaptés (nudge), la logique n'en reste pas moins de convaincre des ignorants ou mal informés (de fait, les populations) qui, par hypothèse n'auraient pas de connaissance ou de compréhension suffisante du sujet. Ce type d'approche ne permet pas de s'appuyer sur la dynamique individuelle et sociétale constatée et, au contraire, constitue un frein au développement de cette dernière.

Si la qualité de l'air est « l'affaire de tous », la communication doit développer une culture partagée de la santé environnementale et encourager l'accompagnement

2) Développer une culture partagée de la prévention.

Le faux débat entre fin du mois et fin du monde montre combien la prévention avec sa vision de long terme est encore un exercice loin d'être partagé. Cela tient aux spécificités de la tradition médicale française marquée par le pouvoir indépendant des médecins et orientée vers le curatif, tardivement ouverte sur la dimension collective et environnementale de la santé. Concernant l'environnement, ce clivage recoupe une approche duale homme nature d'un individu séparé de son environnement abordé sous l'angle de l'ingénierie dans une perspective très technicienne, qui a longtemps constitué le paradigme dominant. Or, la pollution atmosphérique, loin de relever d'un paradigme technocratique, est à concevoir et intégrer dans un complexe de santé environnementale dans lequel chacun est à la fois exposé et acteur potentiel. Bien sûr la généralisation de la culture de la qualité de l'air ne fera pas l'économie de normes et de règlements qui seront d'autant plus pertinents qu'ils répondront à un besoin reconnu, suscitant l'adhésion de la population.

Les objectifs proposés seront d'autant mieux pris en compte et atteints que pourront être mis en évidence les bénéfices sanitaires et en termes de qualité de vie qu'ils apportent. Promouvoir la montée en puissance de la santé environnementale appelle une appréhension et des mises en œuvre renouvelées et beaucoup plus larges. Le souci de la salubrité des maisons ou de la qualité de l'alimentation n'est pas l'apanage des populations les plus aisées. Le succès des vélos en ville ou l'engouement pour la vie à la campagne traduisent l'aspiration des populations à une vie plus saine que des politiques publiques davantage proactives devraient soutenir et encourager. Tout un mouvement actuel tend à redécouvrir le bénéfice d'un environnement sain autour de gestes simples.

3) Développer une culture de la qualité de l'air

Il s'agit du développement d'un système de relations qui vont au-delà d'une vision duale d'une population exposée à un risque devant lequel elle reste passive car démunie. Un tel système repose entre autres sur des connaissances partagées que la revue « *Pollution Atmosphérique* » avait essayé de promouvoir sur un registre étayé par des bases scientifiques mais accessible à un public averti.

Cette culture partagée constitue un outil et un vecteur

essentiel pour permettre aux individus d'adapter leurs pratiques et mieux faire coïncider des principes généraux, des orientations fortes avec les données locales du contexte physique et social.

4) Un besoin d'accompagnement

Dans cette période difficile de transition, élus et citoyens ont besoin d'être accompagnés de manière à discerner les bons choix à opérer localement en fonction des contraintes globales. La créativité collective est sollicitée pour lutter contre le découragement et la solastalgie⁷. L'APPA, mais aussi d'autres structures associatives, se sont investies dans ces pratiques d'accompagnement des citoyens pour améliorer leur santé en agissant sur leur environnement par des pratiques simples.

Les conseillers en Habitat ont pour objectif d'inciter des personnes fragiles et vulnérables à améliorer leur environnement quotidien et leur mode de vie. Ces conseils sont aussi prodigués à des personnes en situation de précarité qui ont déjà des pratiques environnementales vertueuses. Celles-ci ne sont pas réservées à ceux qui ont les moyens de satisfaire à des modes de vie « plus écolos ». L'APPA accompagne également les jeunes parents qui, au moment d'une naissance sont soucieux d'offrir à leur enfant un environnement sain et des conditions de vie de qualité. De nombreuses études ont souligné l'importance du temps de la périnatalité pour éviter que les bébés, plus vulnérables, ne soient immergés dans un environnement pollué. L'APPA informe, forme et accompagne également les collectivités pour favoriser les pratiques visant à réduire l'exposition de la population aux polluants de l'air *via* le projet « Agir pour l'air⁸ ».

⁷ Terme dérivé du latin signifiant la douleur de voir disparaître un cadre de vie autrefois réconfortant.

⁸ <https://www.agirpourelair.fr/>

Conclusion

Même si les lois, les normes et les règlements sont essentiels, l'amélioration de la qualité de l'air ne se fera pas sans la participation de l'ensemble des citoyens bénéficiant d'autres choix de vie allant dans le sens d'une meilleure santé. Ces transformations seront le résultat d'une meilleure information et d'un investissement sociétal dans un environnement plus sain. Mais ces choix ont besoin d'être nourris intellectuellement et accompagnés dans la pratique.

C'est pourquoi ne pas donner plus de moyens aux associations investies dans l'amélioration de la qualité de l'air c'est croire que les transformations les plus radicales ne peuvent se faire que selon une démarche autoritaire et top/down contraire à la démocratie.

« La participation active des citoyens à la création des modalités de leur existence et aux formes de leur vivre-ensemble conditionne l'émergence d'une culture écologique forgée grâce à une multitude d'initiatives d'autogouvernement » (J. Zask⁹, 2022).

⁹ J. Zask, AOC le 27 avril 2022, <https://aoc.media/opinion/2022/04/26/lavement-dune-opinion-publique->

Dans une conjoncture qui est favorable à la dynamique citoyenne et à une attention soutenue à la santé, **l'action des associations doit être revalorisée et considérée comme essentielle.**

Dans une période de restriction budgétaire, l'erreur consiste à supprimer les aides aux associations qui, grâce au bénévolat, permettent d'agir avec des budgets moindres et une souplesse accrue. L'exemple de la revue « *Pollution atmosphérique* » dont l'aide publique au financement a été supprimée, est illustratif puisque la diffusion d'un discours scientifiquement validé va dans le sens de l'intérêt général et coûte beaucoup moins cher que la communication institutionnelle. Cette dernière a tendance à valoriser davantage l'institution que l'objet traité. Ainsi l'APPA, si elle bénéficiait d'un soutien de l'État plus appuyé pourrait contribuer par la diffusion d'une culture de la qualité de l'air et par ses actions d'accompagnement, à encourager une plus grande dynamique en faveur de la santé environnementale.