
La pollution de l'air, une urgence sanitaire et un enjeu socio-économique majeurs

- Chaque jour, **nous inspirons et expirons 12 000 litres d'air**. La qualité de l'air que nous respirons conditionne notre état de santé.
- La pollution de l'air est la **principale cause environnementale de mortalité** : chaque année, **48 000 personnes meurent prématurément** en France du fait qu'elles respirent un air pollué.
- L'exposition aux polluants atmosphériques **contribue au développement et à l'aggravation de plusieurs pathologies** comme des maladies respiratoire, des maladies cardiovasculaires ou encore des cancers de l'appareil respiratoire. Le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) a d'ailleurs classé la pollution de l'air comme cancérogène certain pour l'homme en 2013.
- Il s'agit donc d'une **urgence sanitaire**, sur laquelle les pouvoirs publics sont alertés depuis longtemps.
- À cet impact sanitaire s'ajoute un **coût socio-économique** important. Dans son rapport de juillet 2015, la commission d'enquête du Sénat sur le coût de la pollution de l'air a évalué à **3 milliards d'euros le coût annuel pour le système de santé** associé à la prise en charge des maladies imputables à la pollution de l'air, et **entre 70 et 100 milliards d'euros le coût socio-économique** résultant des pathologies et des décès prématurés.

Malgré certains progrès, l'exposition de la population à la pollution atmosphérique reste importante dans plusieurs agglomérations françaises

- Les efforts conduits ces dernières années pour réduire la pollution de l'air, à travers la réglementation des émissions industrielles, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments ou la modernisation du parc automobile, **ont permis une baisse continue des émissions et des concentrations de polluants**.
- **Entre 2000 et 2016**, les émissions de dioxyde de soufre ont ainsi baissé de 78 %, celles d'oxydes d'azote de 49 % et celles de particules fines PM₁₀ et PM_{2,5} de 41 % et 48 %.
- Malgré cette baisse, **de nombreuses agglomérations restent marquées par des dépassements récurrents des normes de qualité de l'air** fixées par le droit européen, et transposées en droit national.
- En 2016, **16 agglomérations** étaient exposées à des concentrations moyennes de dioxyde d'azote supérieures aux valeurs limites, et **3 agglomérations** étaient dans une situation similaire concernant les

particules fines PM₁₀. Ces agglomérations sont pour la plupart **situées dans l'est et le sud de la France métropolitaine, en plus, naturellement, de la région Ile-de-France.**

- L'absence de dépassement des normes en vigueur **ne signifie pas pour autant que les populations ne sont pas exposées à des polluants dangereux pour leur santé.**
- Les normes de qualité de l'air fixées par l'Union européenne sont en effet **supérieures aux valeurs que l'OMS recommande** comme étant de nature à réduire fortement les risques sanitaires de la pollution de l'air.
- Si l'on tient compte des valeurs OMS, **92 % de la population française est exposée à des concentrations de particules fines PM_{2,5} excessives** et représentant une menace pour leur santé.

La France fait l'objet de procédures précontentieuses en raison de dépassements persistants des valeurs limites fixées par le droit européen

- **La France fait l'objet de deux procédures précontentieuses** lancées par la Commission européenne pour non-respect des valeurs limites relatives au dioxyde d'azote et aux PM₁₀. La France n'est pas le seul État de l'Union européenne dans ce cas, puisque **huit autres États membres sont en situation de précontentieux européen, tandis que deux pays ont déjà été condamnés** par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) : la Bulgarie en avril 2017 et la Pologne au mois de février dernier.
- **L'hypothèse d'une condamnation de la France n'est donc pas exclue**, la Commission européenne ayant indiqué qu'elle prendrait la décision de saisir ou non la Cour de Justice d'ici la fin du mois d'avril.
- Prenant acte de la persistance des dépassements et de l'insuffisance des mesures mises en œuvre, le Conseil d'État a, dans une décision de juillet 2017, **enjoint le Gouvernement à élaborer, dans 14 zones concernées, des plans d'actions** permettant de ramener les concentrations de polluants sous les valeurs limites **d'ici le 31 mars 2018**, et de les transmettre à la Commission européenne.

Pour répondre à ces dépassements, le Gouvernement a opté pour l'élaboration de feuilles de route sur la qualité de l'air pour chaque agglomération concernée

- Suite à la décision du Conseil d'État, le Gouvernement a annoncé **l'élaboration, par les préfets des régions concernées, de feuilles de route sur la qualité de l'air** devant prévoir des actions locales permettant de réduire à court terme la pollution de l'air.
- Le calendrier a été tenu puisque les feuilles de route ont été effectivement réalisées et **présentées devant le Conseil national de l'air le 20 mars**

dernier.

- C'est dans ce contexte que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a décidé de créer un groupe de travail visant à **apprécier la manière dont les feuilles de route ont été élaborées, et si les mesures qu'elles prévoient sont à la hauteur des enjeux.**
- Afin de respecter l'échéance du 31 mars 2018, le Gouvernement a décidé de **ne pas procéder à une révision anticipée des plans de protection de l'atmosphère (PPA)** couvrant les régions concernées par des dépassements, compte tenu de leur durée d'élaboration souvent longue.

Le choix de recourir à des feuilles de route a permis de réaliser un travail rapide, mais qui de ce fait présente plusieurs lacunes

- La première lacune concerne le statut de ces feuilles de route, qui **n'ont pas, à proprement parler, d'existence juridique** : elles s'apparentent à du « droit souple », dont la portée normative n'est pas assurée ;
- Par ailleurs, **elles s'insèrent dans un paysage déjà dense et complexe de documents de planification** relatifs à la qualité de l'air : le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) et les plans de protections de l'atmosphère (PPA) élaborés par l'Etat et ses services, d'une part, et les schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE) et les plans climat air-énergie territoriaux (PCAET) élaborés par les collectivités territoriales d'autre part. Cela pose un **problème de lisibilité de l'action publique** ;
- Compte tenu des délais, **les préfets n'ont pas pu concerter l'ensemble des acteurs traditionnellement impliqués** lors de l'élaboration des PPA, comme les représentants du milieu économique, les associations environnementales, les agriculteurs, etc. Ceux-ci ont souvent été, au mieux, tenus informés des mesures pressenties pour figurer dans les feuilles de route ;
- Enfin, l'impact des mesures prévues par les feuilles de route en termes de réduction de la pollution de l'air **n'a pas pu être modélisé et quantifié**, faute de temps. En l'absence d'évaluation, il est donc difficile de savoir si les feuilles de route permettront de faire baisser les concentrations de polluants de manière suffisante pour pouvoir respecter les normes européennes, et donc si elles convaincront la Commission européenne de ne pas engager de procédure contentieuse contre la France.

Les feuilles de route ont été élaborées selon une démarche partenariale, qui a permis de sensibiliser et de mobiliser les différentes parties prenantes

-
- Malgré tout, ces documents ont eu au moins un mérite : celui de **mobiliser les collectivités territoriales** autour de l'enjeu de lutte contre la pollution de l'air. En effet, le choix a été fait de **centrer les feuilles de route sur les actions mises en œuvre par les collectivités territoriales** en vue de réduire les émissions polluantes.
 - La quasi-totalité des agglomérations sont concernées par des dépassements des valeurs limites de dioxyde d'azote, qui sont **principalement imputables au trafic routier**. Compte tenu des compétences des collectivités en matière d'organisation des transports, le choix de mettre l'accent sur les actions locales de lutte contre la pollution de l'air paraît justifié.
 - Cet exercice a d'ailleurs mis en lumière l'existence de **disparités importantes entre les régions** en termes de prise de conscience de la nécessité d'agir pour réduire la pollution de l'air, et d'actions mises en œuvre en ce sens.
 - **Si certains territoires sont mobilisés depuis longtemps dans la lutte contre la pollution de l'air**, en raison d'une situation particulièrement critique, comme la vallée de l'Arve, ou du fait d'un tissu associatif actif, comme Strasbourg, **pour d'autres, il s'agit d'une problématique moins aiguë et donc moins bien appréhendée**.
 - Tel est le cas par exemple de **l'agglomération de Valence, qui n'est pas couverte par un plan de protection de l'atmosphère**, et pour laquelle l'élaboration de la feuille de route a donc été l'occasion de dresser un premier inventaire des leviers d'actions pouvant être utilisés en vue de réduire les émissions.

Les feuilles de route sont centrées sur les actions mises en place par les collectivités territoriales

- 14 zones sont concernées, **réparties dans six régions** : Auvergne-Rhône Alpes, Grand Est, Ile-de-France, Martinique, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur.
- Les **mesures que contiennent ces feuilles sont très hétérogènes**, en termes d'objet, de calendrier de mise en œuvre et de portée.
- Le groupe de travail s'est concentré **sur quatre régions**, compte tenu du calendrier contraint dans lequel il a mené ses travaux

Ile-de-France

- Il s'agit de la principale région concernée par la problématique de la

pollution de l'air en termes de nombre d'habitants, puisque **1,6 million de franciliens** sont exposés à des concentrations en oxydes d'azote supérieures aux valeurs limites ; ils sont **300 000 s'agissant des particules fines**.

- Dans cette région, l'élaboration de la feuille de route **a coïncidé avec la finalisation d'un nouveau plan de protection de l'atmosphère** pour la période 2017-2020, dont l'élaboration a été engagée en 2016 et qui a été adopté le 31 janvier dernier. Compte tenu de ce calendrier, il a été décidé de centrer la feuille de route **sur les actions mises en œuvre par les collectivités territoriales franciliennes**, notamment dans le domaine des transports et dans le secteur résidentiel et tertiaire.
- La feuille de route n'a donc pas constitué un exercice de définition de nouvelles mesures, mais est venue **agréger un certain nombre d'actions déjà engagées par les collectivités** et retracées dans leurs propres documents stratégiques, comme le plan régional pour la qualité de l'air 2016-2021 de la région Ile-de-France ou le plan climat air énergie de la métropole du Grand Paris.
- **La plupart de ces mesures concernent le secteur des transports** et visent, entre autres, à développer les transports en commun propres, verdir les flottes des administrations et des entreprises, développer le covoiturage et l'usage de mobilités douces, ou encore soutenir l'acquisition de véhicules propres.
- Parmi ces différentes mesures, **une semble devoir retenir l'attention en raison de son caractère structurant** et de son impact important sur la pollution de l'air : **le renforcement de la zone à circulation restreinte (ZCR) à Paris** et son extension à d'autres communes limitrophes.
- La Ville de Paris a mis en place, le 1^{er} juillet 2016, une ZCR afin de **restreindre la circulation des voitures les plus polluantes**. Concernant au départ les véhicules immatriculés avant 1997, cette restriction a été étendue, le 1^{er} juillet 2017, aux véhicules classés « Crit'Air 5 », c'est-à-dire aux véhicules diesel immatriculés avant 2001. L'objectif est **d'étendre progressivement les restrictions de circulation** aux Crit'Air 4 en 2019, aux Crit'Air 5 en 2022 et aux Crit'Air 2 en 2024, ce qui correspondrait en pratique à une interdiction des véhicules diesel à cette date.
- La métropole du Grand Paris **étudie actuellement la possibilité de mettre en place, au 1^{er} janvier 2019, une telle ZCR sur l'ensemble du périmètre délimité par l'autoroute A 86**, soit sur un ensemble de 80 communes. Des études préparatoires ont été lancées en ce sens et un comité de pilotage mis en place.

-
- Une telle extension poserait la **question de l'harmonisation avec les restrictions prévues par ZCR parisienne**, puisque celle-ci doit être durcie en 2019. Il paraît indispensable que la Mairie de Paris et les autres communes concernées travaillent de concert pour prévoir une adéquation entre leurs ZCR respectives.

Auvergne-Rhône Alpes

- Les dépassements concernent cinq territoires : Lyon, Grenoble, Saint-Etienne, Valence et la vallée de l'Arve. Près de la moitié de la pollution aux particules fines provient du secteur résidentiel, en raison du **chauffage au bois**. Quant au dioxyde d'azote, qui provient majoritairement du **trafic routier**, l'exposition à ce polluant se concentre logiquement dans les zones les plus urbanisées.
- Les feuilles de route de cette région prévoient donc plusieurs mesures visant à **accélérer le renouvellement des appareils au bois peu performants**, notamment par un élargissement des financements du fonds « air-bois » porté par l'ADEME, au profit d'autres sources d'énergie comme le solaire ou le biogaz.
- En matière de transport, les feuilles de route visent à **accompagner les projets des agglomérations lauréates de l'appel à projets « villes respirables à 5 ans » pour mettre en place des ZCR**. Des réflexions sont en cours pour permettre un contrôle automatisé des véhicules dans ces zones, par un système de lecture optique des plaques d'immatriculation.
- Les feuilles de route comprennent également des mesures pour **développer le covoiturage**, notamment dans l'agglomération lyonnaise, par la création de voies réservées aux transports en commun et au covoiturage.

Grand Est

- **Dans cette région**, il existe une **disparité importante entre les deux territoires concernés** puisque d'un côté, l'Eurométropole de Strasbourg est mobilisée depuis de nombreuses années sur la question de la lutte contre la pollution de l'air, tandis que pour Reims et son agglomération, il s'agit d'une **problématique plus récente et par conséquent moins bien appréhendée par les élus et les citoyens**.
- **À Reims**, les principales mesures recensées par la feuille de route portent sur **l'interdiction de la traversée urbaine de Reims pour les poids lourd**, le développement de « zones 30 » dans l'hyper centre ou encore la mise en place d'une zone à circulation restreinte applicables aux véhicules de transport de marchandises.

- **La métropole de Strasbourg** envisage également de mettre en place une **ZCR pour le transport de marchandise**, et compte poursuivre le développement d'un « réseau express à vélo » sur plus de 130 kilomètres ou encore procéder à l'électrification de la flotte de bateaux gérée par la filiale du Port Autonome de Strasbourg « Batorama ».

Provence-Alpes-Côte d'Azur

- Dans cette région, Nice, Marseille-Aix et Toulon sont concernées par **des dépassements pour le dioxyde d'azote**, le niveau de particules fines ne dépassant plus les valeurs limites, tout en restant supérieur aux recommandations de l'OMS.
- Les mesures se concentrent donc sur **le secteur des transports**, pour **désengorger les zones denses**, notamment par des parkings relais et des réductions de vitesse, et pour **encourager les alternatives à la voiture individuelle**, par des abonnements multimodaux aux transports collectifs. Les feuilles de route prévoient également de **réduire les émissions des activités maritimes et portuaires**, par l'électrification des navires à quai et la mise en place d'épurateurs mobiles de fumées.
- Concernant le **secteur résidentiel**, plusieurs mesures visent à **améliorer la gestion des déchets verts**, en limitant les dérogations à l'interdiction de brûlage et en développant leur méthanisation.

Les feuilles de route doivent impérativement se traduire par des mesures concrètes et faire l'objet d'un suivi régulier

- Les feuilles de route **ont moins été l'occasion de définir de nouvelles mesures que de recenser celles déjà mises en place ou envisagées** par les collectivités. Par ailleurs, toutes ces mesures **n'apparaissent pas comme des mesures de court terme** – comme l'extension de lignes de transport en commun ou le déploiement de réseaux de bornes de recharge.
- Au total, l'élaboration de ces feuilles de route ne doit pas être conçue comme la conclusion d'une procédure contentieuse mais **comme une étape pour améliorer durablement la qualité de l'air. Le risque serait d'en faire un exercice ponctuel et formel**, en réaction à un risque contentieux et dépourvu de suites concrètes.
- **Il est donc indispensable de mettre en place un suivi rigoureux et régulier** de la mise en œuvre des mesures, aussi bien au niveau local qu'au plan national.
- Il serait intéressant que **ce suivi s'appuie sur une gouvernance**

élargie, permettant à toutes les parties prenantes de participer à la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures, à l'instar de l'instance de concertation mise en place dans la région Ile-de-France pour élaborer la feuille de route, co-pilotée par le préfet et par la présidente de la région. La concrétisation de ces feuilles de route doit **permettre le développement de véritables projets de territoire pour la qualité de l'air**.

- Le suivi des feuilles de route devra également **déterminer rapidement le coût et les modes de financement des différentes mesures**, car plusieurs d'entre elles nécessitent des ressources importantes, en particulier lorsqu'elles relèvent du secteur des transports. Faute de précision, ces mesures resteront lettres mortes.
- **Il faudra enfin résorber le manque d'évaluation préalable des feuilles de route**, pour mesurer dans le temps l'impact des mesures prises, et les réorienter si elles s'avèrent inefficaces. Cela semble également indispensable pour justifier ces décisions auprès de la population.
- **Il reste beaucoup à faire** pour mettre en action les mesures listées dans ces plans, et plus généralement pour réduire la pollution atmosphérique à laquelle trop de nos concitoyens sont encore exposés.
- Il s'agit d'une **responsabilité collective pour tous les responsables publics**. Car si lutter contre la pollution de l'air est aujourd'hui une **responsabilité morale**, il s'agira peut être demain, en cas de carence prolongée, d'une **responsabilité pénale**.