

Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air : les constats de la Cour des comptes française

Par Ève DARRAGON,
Marie-Ange MATTEI
et Julien MARCHAL
Cour des comptes

Le rapport sur les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air publié en 2016 souligne que l'impact de la pollution de l'air, notamment en termes de santé publique, justifie l'instauration d'une politique publique ambitieuse.

Or, la gouvernance de la lutte contre la qualité de l'air demeurait défailante. Les politiques suivies étaient porteuses d'effets contradictoires et les efforts restaient très inégaux selon les secteurs d'activité. Les plans nationaux qui s'étaient succédé sans jamais être totalement mis en œuvre étaient davantage des réponses aux injonctions de la Commission européenne que des cadres d'action pérenne, et le rapport coûts/bénéfices des actions engagées n'avait jamais été évalué *a posteriori*.

Les mesures prises ne permettaient pas d'atteindre le respect des seuils européens pour les concentrations de particules et d'oxydes d'azote dans bon nombre de zones, ce qui a conduit à l'engagement de procédures par la Commission européenne. La Cour relevait l'urgence d'une politique claire et ambitieuse, inscrite dans la durée, d'autant que de nouveaux objectifs de réduction des émissions ont été fixés par la directive NEC révisée pour 2030.

La Cour des comptes a mené en 2015, dans le cadre de la procédure d'assistance au Parlement, une enquête sur les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air extérieur. L'enquête auprès des administrations centrales a été complétée par des missions de terrain⁽¹⁾ et des déplacements dans cinq pays afin de mener des comparaisons internationales⁽²⁾.

Depuis lors, les connaissances relatives à la pollution de l'air ont sensiblement progressé avec la publication de nombreuses études scientifiques qui réévaluent notamment l'impact sanitaire de la pollution de l'air. De même, le cadre juridique a évolué avec le vote de la loi pour la transition énergétique et pour la croissance verte, ainsi qu'avec la publication du programme de réduction de la pollution atmosphérique révisé dit « PREPA 2 » et du troi-

sième Plan national Santé Environnement et, au niveau européen, l'adoption de la directive NEC révisée.

La plupart des constats et recommandations de la Cour restent néanmoins d'actualité.

Des enjeux sanitaires et socio-économiques majeurs

Dans son rapport, la Cour soulignait que la lutte contre la pollution de l'air est un enjeu essentiel, compte tenu notamment de ses conséquences en termes de mortalité prématurée, de dépenses du système de soins et d'impacts socio-économiques globaux.

Les conséquences sur les pathologies respiratoires et cardiovasculaires étaient tout particulièrement mises en évidence par la littérature scientifique. De nombreuses études évoquaient également des liens avec d'autres pathologies comme le diabète, les affections prématurées et les naissances avant terme. Compte tenu des difficultés de modélisation, les chiffres de mortalité prématurée

(1) Île-de-France, Vallée de l'Arve, agglomération de Grenoble, zones industrielles du Havre-Rouen et de Fos-Berre.

(2) Pays-Bas (Amsterdam, Rotterdam, La Haye), Allemagne, Suisse, Italie et Royaume-Uni (Londres).

ne peuvent être qu'approchés avec des fourchettes très larges, soit entre 17 000 et 42 000 décès par an selon une étude de Santé Publique France⁽³⁾. Si les chiffres demeurent incertains, l'importance de l'impact sanitaire de la pollution de l'air est avérée et confirmée par les données épidémiologiques et les études de risques sanitaires de zone⁽⁴⁾ menées dans les grandes zones industrielles. Enfin, il est établi que les effets à long terme d'une pollution chronique sont plus nocifs que ceux des pics de pollution ponctuels⁽⁵⁾ et que, s'agissant des particules, il n'y a pas de seuil de concentration en deçà duquel aucun effet sanitaire ne serait constaté⁽⁶⁾.

Les estimations de la prise en charge induite pour le système de soins (hors pathologies professionnelles⁽⁷⁾) s'élevaient entre 1 et 2 Md€, au regard d'un déficit de l'assurance maladie qui atteignait 6,5 Md€ en 2014⁽⁸⁾. L'impact socio-économique de la pollution aux particules fines et à l'ozone représentait près de 20 Md€ par an, un chiffre n'incluant ni l'impact sur les cultures (baisse des rendements agricoles et forestiers due à la pollution à l'ozone) ni le coût de la dégradation des bâtiments, notamment du patrimoine.

Des actions qui ne sont pas à la mesure des enjeux

La lutte contre la pollution de l'air relève de textes relativement récents (loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996⁽⁹⁾) et se situe dans un cadre normatif fixé au niveau international⁽¹⁰⁾, notamment européen⁽¹¹⁾.

Une gouvernance insuffisante

La Cour relevait les faiblesses de la gouvernance nationale des politiques de lutte contre la pollution de l'air.

Elle notait également que les politiques publiques environnementales comportaient, pour certaines d'entre elles,

des contradictions avec l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air. Certaines dépenses fiscales relatives notamment à la TICPE, continuaient par exemple à favoriser la consommation des énergies fossiles. Une contradiction importante était également relevée entre certaines mesures de la politique climatique (réduction des GES) et l'objectif « qualité de l'air ». Deux exemples étaient relevés : le chauffage au bois et la question du soutien au diesel. En ce qui concerne le bois-énergie, encouragé dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, il a été observé que le chauffage individuel au bois était responsable de l'émission de nombreux polluants (dont des particules et des COV). En ce qui concerne les transports, la politique de soutien aux véhicules diesel, se traduisant notamment par un différentiel de TICPE sur les carburants, a favorisé une forte diésélisation du parc (à 64 % en 2014, soit la plus forte proportion en Europe). Or, si ces véhicules émettent moins de CO₂ par kilomètre parcouru, ils émettent plus de particules et d'oxydes d'azote que les motorisations essence⁽¹²⁾. Au-delà de la TICPE, des dispositifs d'aides tels que le bonus-malus ou la prime à la casse étaient assortis de conditions d'éligibilité uniquement basées sur les émissions de CO₂ et aucun, à l'exception de la prime à la conversion des vieux véhicules diesel, ne ciblait les émissions de polluants atmosphériques⁽¹³⁾.

La gouvernance de ces politiques était également marquée par un enchevêtrement d'acteurs. La forte dimension locale de la problématique « air extérieur » entraîne en effet l'intervention d'échelons territoriaux multiples : l'État pour l'élaboration des plans de protection de l'atmosphère (PPA), l'État et les régions pour les schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) ou encore les communes et intercommunalités. L'articulation entre ces différents documents était complexe, d'autant que la Cour avait relevé que le principe de subsidiarité n'était pas systématiquement appliqué. Des interventions du niveau national perturbaient notamment la mise en œuvre de mesures importantes de certains PPA. Il en va ainsi de la décision de la ministre de l'Écologie de supprimer l'interdiction d'usage des foyers ouverts dans la zone sensible d'Île-de-France, mesure pourtant majeure pour l'équilibre du PPA régional, comme l'a d'ailleurs jugé le tribunal administratif de Paris⁽¹⁴⁾. De même, des mesures utiles localement n'avaient pu être mises en place faute de réglementation nationale adaptée : c'est le cas des zones de restriction de circulation, envisagées depuis 2009, prévues par les PPA de la région grenobloise et d'Île-de-France, mais dépourvues de base réglementaire nationale. Enfin, la Cour relevait que du fait de l'absence de financement des mesures des PPA, certaines d'entre elles ne pouvaient être mises en œuvre.

(3) Santé Publique France (2016), « Impacts de l'exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains en santé de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique », juin.

(4) Études prospectives qui estiment, en se basant sur des modélisations, l'incidence sur la santé de la pollution en termes d'excès de risque en supposant que pour chaque polluant le niveau de pollution reste au niveau observé lors de l'étude pour la durée de la projection (trente ans).

(5) Note de position de l'Institut national de veille sanitaire, « Évaluation des conséquences sanitaires des pics de pollution atmosphérique ».

(6) Avis de l'AFFSET de mars 2009.

(7) La CNAMTS avait réalisé un bilan selon lequel, sur la période 2004-2013, près de 63 500 personnes avaient développé une maladie professionnelle en lien avec la pollution de l'air sur leur lieu de travail.

(8) Étude du CGDD et de l'INSERM actualisée par l'INSERM en 2015.

(9) De nombreuses lois sont venues compléter les dispositions de la loi LAURE, telles que le chapitre Air de la loi du 1^{er} août 2008 sur la responsabilité environnementale, lois dites Grenelle de 2009 et 2010, et loi relative à la transition énergétique et à la croissance verte.

(10) Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière (1979) ; protocole de Göteborg (1999) relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique ; protocole de Montréal sur les substances qui détruisent la couche d'ozone.

(11) Directive dite NEC 2001/81/CE qui fixe des plafonds d'émission nationaux ; directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air ambiant qui fixe des normes de concentration par polluant.

(12) Du moins jusqu'à la catégorie Euro 5.

(13) Le rapport citait *a contrario* l'exemple de la prime à la casse mise en place par la région de Lombardie, qui était basée sur les émissions de polluants.

(14) L'effet attendu de la mesure initialement prévue était de réduire de 15 % les émissions totales de particules.



Photo © Claudius Thiriet/ BIOSPHOTO

Épandage de lisier par système de buses palettes.

« Le secteur agricole représentait 67 % des émissions de méthane, 98 % de celles d'ammoniac et 53 % des émissions de particules. »

Une contribution inégale des secteurs à la réduction des émissions

Le secteur industriel est celui qui affiche les efforts de réduction des émissions les plus anciens. Les directives européennes concernant les émissions industrielles⁽¹⁵⁾ ont conduit les entreprises à mettre en œuvre des techniques parmi les meilleures disponibles mentionnées par les documents de référence (BREFS). En outre, des industriels ont mené des actions volontaires dans le cadre du programme REISTA⁽¹⁶⁾. Pour autant, la Cour relevait des points de vigilance : les déclarations d'émissions des industriels n'étaient pas toujours exhaustives⁽¹⁷⁾ ; les facteurs d'émissions étaient parfois erronés et pour certains polluants, tels que les COV, des incertitudes de chiffrage liées aux conditions opératoires demeuraient élevées. En outre, les sources industrielles d'émissions demeuraient importantes dans les zones industrielles multi-émettrices comme les zones du Havre-Rouen et du pourtour de l'étang de Berre. La Cour notait que les connaissances sur

la toxicité des substances sont souvent issues de l'exposition professionnelle et recommandait en conséquence de renforcer les relations entre les services de médecine du travail, les CIRE et les ARS afin d'exploiter les données de la médecine du travail à des fins épidémiologiques et d'assainir les postes de travail.

La Cour recommandait de mettre en œuvre des dispositifs plus ambitieux dans le domaine des transports. Les valeurs limites d'émission des véhicules, fixées par les normes Euro, n'étaient ainsi pas respectées en conditions réelles de conduite pour les particules fines et encore moins pour les oxydes d'azote. Elles nécessitaient d'être révisées en ce qu'elles constituaient le fondement de l'ensemble de la politique adoptée en faveur de la qualité de l'air. La Cour recommandait également de rééquilibrer la fiscalité entre l'essence et le gazole. Enfin, des attermolements avaient compromis le déploiement de plusieurs mesures phares de la lutte contre la pollution de l'air : identification des véhicules en fonction de leurs émissions de polluants, mise en œuvre de zones de restriction de circulation (suite à l'abandon, en 2012, des zones d'action prioritaires pour l'air) ou encore de l'écotaxe poids lourds (dont l'abandon est intervenu en 2014).

Le secteur résidentiel-tertiaire est un contributeur important, notamment pour les émissions de particules, de composés organiques volatils non méthaniques (COVNM) et d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP). La

(15) Notamment, directive IPPC, puis directive IED du 24 novembre 2010 qui a remplacé sept directives, dont la directive IPPC.

(16) Programme pluriannuel de réduction des émissions industrielles de substances toxiques dans l'atmosphère.

(17) La Cour a ainsi relevé, dans un référé du 26 juin 2015 sur la gestion de la mutation industrielle du bassin de Lacq, des défaillances dans la comptabilisation et la surveillance des émissions de tétrachlorure de carbone, une substance dont l'usage est pourtant strictement encadré par le protocole de Montréal de 1987.

Cour relevait le non-respect fréquent de l'interdiction du brûlage des déchets verts, source importante de pollution, et notait que cette réglementation, qui repose essentiellement sur les maires, était d'application très variable sur le territoire. En ce qui concerne le chauffage au bois, certaines collectivités avaient mis en place, avec le soutien de l'ADEME, des fonds Air-Bois, afin d'encourager le renouvellement des appareils domestiques. La Cour soulignait la nécessité d'être vigilant sur le respect en conditions réelles d'utilisation des valeurs d'émissions affichées par les différents niveaux du label Flamme verte ⁽¹⁸⁾, qui conditionne le bénéfice de certaines aides du fonds Air Bois et du crédit d'impôt transition énergétique.

Quant au secteur agricole, il demeurait très peu réglementé dans le domaine de la pollution de l'air, alors qu'il représentait 67 % des émissions de méthane, 98 % de celles d'ammoniac et 53 % des émissions de particules. Les moyens mis en œuvre demeuraient particulièrement modestes et leur efficacité faible. Si le ministère en charge de l'Agriculture indiquait que les marges de réductions des émissions demeuraient faibles, la Cour soulignait, au vu des expériences étrangères, que cette position sous-estimait certains potentiels de réduction comme la couverture des fosses à lisier, la méthanisation, la modification de l'alimentation du bétail ou l'amélioration des techniques d'épandage, des pratiques en vigueur aux Pays-Bas notamment. La Cour préconisait la mise en place d'aides ciblées, remboursables en cas de non mise en œuvre de mesures. Elle soulignait la nécessité d'adapter les exploitations agricoles, la France ne pouvant attendre pour agir l'échéance de 2030 fixée par la directive NEC ⁽¹⁹⁾, qui prévoit pour la France une baisse de 23 % de ses émissions d'ammoniac par rapport à celles constatées en 2005.

Des résultats encore insuffisants

Les polluants réglementés

Le rapport relevait une amélioration globale mais lente des émissions et concentrations de polluants réglementés, c'est-à-dire de ceux pour lesquels la réglementation européenne fixe des valeurs limites.

Concernant les émissions, elle relevait cependant que la tendance baissière des PM_{2,5} et des oxydes d'azote était freinée par les émissions du secteur des transports, notamment des véhicules diesel, et s'agissant plus particulièrement des PM_{2,5} par celles du secteur résidentiel. De même, la Cour relevait la faiblesse de la réduction des émissions d'ammoniac, provenant pour l'essentiel du secteur agricole. En matière de concentration, l'absence de relation linéaire avec les émissions de polluants expliquait pourquoi, dans une quinzaine d'agglomérations

françaises, perduraient des valeurs dépassant les limites européennes, pour les PM comme pour le NO₂.

Ces dépassements ont d'ailleurs conduit la Commission européenne à émettre le 29 avril 2015 un avis motivé concernant plusieurs territoires pour des valeurs dépassées concernant les PM ⁽²⁰⁾. La Commission a également mis en demeure la France, le 19 juin 2015, pour dépassement des valeurs limites de concentration du dioxyde d'azote sur dix-neuf zones.

Les autres polluants d'intérêt sanitaire

La Cour préconisait d'étendre en la renforçant la surveillance à certains polluants à ce jour non réglementés : particules fines et ultrafines, méthane et pesticides. En ce qui concerne les particules, la Cour relevait que si la recherche avait longtemps abordé la question des particules en s'intéressant à leur masse, il convenait également d'analyser leurs caractéristiques physico-chimiques (nombre, composition chimique ⁽²¹⁾). S'agissant des pesticides, le rapport relevait que les études menées à l'initiative de certaines AASQA montraient, sans exception, la présence de pesticides dans l'air, établissant ainsi « l'existence d'une contamination sinon généralisée du moins récurrente de l'air par les produits phytosanitaires ».

La nécessité de mieux communiquer pour faire accepter les changements

La Cour reconnaissait que les changements nécessaires sont difficiles, car ils remettent en cause tant les comportements individuels (pour le mode de chauffage, les modalités de déplacement) que certaines politiques publiques.

Elle relevait que « 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 ».

La Cour soulignait que de plus grands efforts d'information apparaissaient indispensables pour que chacun prenne conscience que non seulement la pollution de l'air l'affecte individuellement, mais que son action personnelle peut, de manière concrète, diminuer certaines émissions.

(18) Et, de fait, les investigations d'associations de consommateurs ont révélé en 2016 que les émissions en conditions réelles d'utilisation de certains produits labellisés dépassaient largement les performances annoncées, ce qui a conduit le MTES à revoir la procédure de contrôle des appareils labellisés Flamme verte et à demander à l'ADEME d'étudier une procédure de tests plus représentative des conditions d'usage par les ménages.

(19) Révisée en décembre 2015.

(20) Paris, Lyon, Grenoble, Marseille, Martinique, Rhône-Alpes, vallée de l'Arve, Marseille, Nice, Toulon, Douai-Béthune, Valenciennes.

(21) L'ANSES avait été saisie en juin 2014 par le ministère de la Santé et celui de l'Écologie d'une demande d'avis relatif à l'état des connaissances sur les particules dans l'air ambiant.