

Les politiques publiques françaises en matière de lutte contre la pollution atmosphérique

Par Loïc BUFFARD

Ministère de la Transition écologique et solidaire/DGEC

La pollution atmosphérique est l'une des premières préoccupations environnementales des Français. Elle est la deuxième cause de mortalité après le tabac, et donc la première cause de mortalité subie.

L'action publique est délicate, car il faut réduire les émissions de nombreux polluants en tenant compte de phénomènes complexes de chimie atmosphérique, et en se concentrant désormais principalement sur des émissions diffuses, ce qui est plus difficile et plus coûteux.

Pour être efficace, la priorité est de diminuer les expositions chroniques pour la population, en utilisant tous les leviers disponibles, depuis le niveau international jusqu'au niveau local.

Les résistances restent vives et impliquent de développer non seulement une prise de conscience, mais aussi une mobilisation collectives.

Une action publique forte est indispensable. Mais elle ne pourra garantir le droit de chacun de nous à respirer un air sain que si la question de la pollution atmosphérique est pleinement intégrée dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

La lutte contre la pollution atmosphérique : contexte et enjeux

Pollution atmosphérique et gaz à effet de serre

En préambule, il est fondamental de distinguer les impacts sanitaires de la « pollution atmosphérique » de la question des gaz à effet de serre. Il subsiste en effet trop souvent une certaine confusion entre ces deux aspects.

Il ne s'agit donc pas ici de s'intéresser aux effets, notamment climatiques, des émissions de gaz à effet de serre, mais bien aux effets relativement locaux, à court terme et majoritairement sanitaires, d'autres polluants : particules fines, dioxyde d'azote, métaux lourds, etc.

Ces enjeux sanitaires sont majeurs : en 2013, la pollution de l'air extérieur a été classée comme cancérigène par l'OMS et, en juin 2016, l'Agence nationale de santé publique a publié une évaluation selon laquelle la pollution atmosphérique est responsable de 48 000 décès prématurés par an en France, ce qui correspond à 9 % de la mortalité et à une perte d'espérance de vie à 30 ans pouvant dépasser 2 ans. Des études récentes tendent même à revoir à la hausse ces estimations.

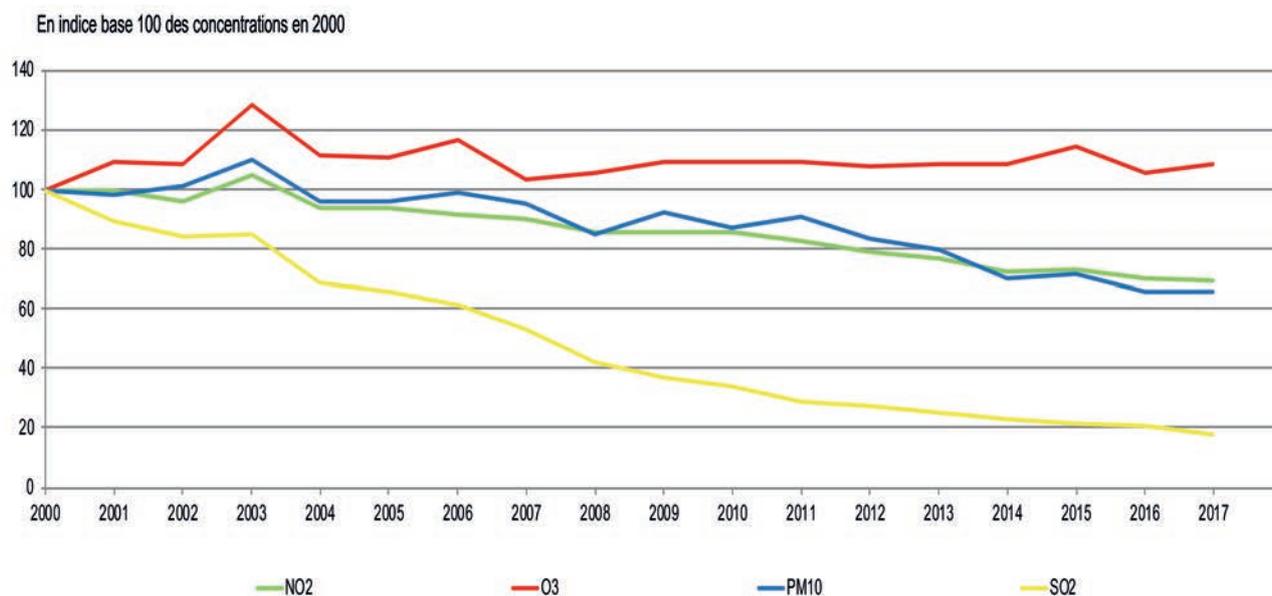
Des sources de pollution variées

La pollution atmosphérique est due à de nombreux polluants, dont les polluants dits « secondaires » qui se forment dans l'atmosphère à partir d'autres polluants. Il n'est donc pas aisé de donner une vision globale de la qualité de l'air, d'autant que la pollution est appréhendée à la fois en termes d'exposition chronique et d'exposition de court terme lors des pics de pollution, sans qu'il y ait de corrélation totale entre ces deux aspects.

Cette complexité se retrouve dans les causes de la pollution, d'autant que les grandes sources ponctuelles de pollution (historiquement, certaines installations industrielles) sont désormais généralement d'importance modérée face aux sources de pollution diffuses, comme les véhicules ou les appareils de chauffage dans le secteur résidentiel et tertiaire.

Polluant	Industrie & énergie	Résidentiel tertiaire	Transports	Agriculture
Ammoniac (NH ₃)	2 %	3 %	1 %	94 %
Composés organiques volatils (COV)	41 %	46 %	11 %	2 %
Dioxines et furanes (PCDD-F)	26 %	50 %	18 %	6 %
Dioxyde de soufre (SO ₂)	78 %	20 %	2 %	-
Hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP)	11 %	65 %	15 %	9 %
Oxydes d'azote (NO _x)	17 %	11 %	64 %	8 %
Particules fines (PM _{2,5})	23 %	51 %	17 %	9 %

Tableau 1 : Origine des émissions des principaux polluants (Source : CITEPA – Inventaire SECTEN avril 2018 – en moyenne nationale et annuelle).

Graphique 2 : évolution des concentrations en SO₂, NO₂, O₃, PM₁₀ et PM_{2,5}

Notes :

- Pour l'ozone les concentrations utilisées sont celles des périodes estivales (moyenne du 1^{er} avril au 30 septembre).

- Du fait d'un changement dans le traitement des données de surveillance, la valeur pour SO₂ en 2018 n'est pas comparable aux années précédentes et n'est pas représentée.

Champ : France métropolitaine hors Corse.

Source : Géod'Air, juillet 2019. Traitements : SDES, 2019

Figure 2 : L'évolution des concentrations en SO₂, NO₂, O₃ et PM₁₀ sur la période 2000-2017 (Source : AASQA – Traitements : SOeS).

Quelle place pour les pics de pollution ?

Il semble difficile de parler de pollution de l'air sans évoquer la question des « pics » de pollution, tant ceux-ci peuvent accaparer le débat public sur ce sujet.

Ceux-ci jouent un rôle indéniable de sensibilisation en rendant visible un phénomène qui, pour une large part de la population, ne l'est pas au quotidien : en mars 2014, des photographies de monuments de Paris disparaissant derrière le voile gris de la pollution sont comparées à des photographies prises au même endroit par temps clair, elles ont fait le tour du monde.

Toutefois, les pics de pollution dépendent beaucoup des conditions climatiques ou météorologiques, et peuvent même être causés par des émissions d'origine naturelle (brumes de sable du Sahara, éruptions volcaniques...).

Surtout, l'Agence nationale de santé publique a rappelé en juin 2016 que « réduire les pics de pollution ne prévient pas efficacement les impacts sanitaires ». Ainsi, si le rapport de la mission d'inspection réalisée en 2015, à la demande des ministres chargés de l'Environnement, de l'Intérieur et de la Santé, souligne que « les mesures temporaires sont d'une efficacité modeste, mais elles constituent un acte de solidarité avec les personnes les plus sensibles, et permettent de tester de nouvelles pratiques ». Pour avoir un impact notable sur les effets sanitaires de la pollution atmosphérique, il est nécessaire de réduire de manière pérenne la pollution à laquelle les personnes sont exposées au quotidien.

La lutte contre la pollution atmosphérique nécessite une action se déployant dans l'espace et le temps, et mobilisant tous les leviers des politiques publiques

L'air ambiant est un bien public non marchand, ce qui rend la mobilisation d'outils économiques ou réglementaires plus difficile. Cette complexité ne condamne pas à l'impuissance : par exemple, même si les normes de qualité de l'air restent encore dépassées dans de nombreuses zones du territoire, depuis l'an 2000, les concentrations moyennes de particules fines et de dioxyde d'azote ont été réduites de 30 %, et celles de dioxyde de soufre de 80 %, tandis que, depuis les années 1990, les émissions de plomb ont été divisées par 40 et celles de dioxine par 15.

La diversité des polluants et l'importance des sources de pollution diffuse font qu'il n'y a pas de solution miracle pour améliorer la qualité de l'air : il faut agir dans la durée, dans tous les secteurs, et en utilisant des leviers différents en fonction des problématiques à résoudre.

Cette situation explique pourquoi plusieurs outils sont mobilisés et différentes autorités agissent en faveur de la qualité de l'air, sans qu'il faille considérer cette variété d'actions comme une dispersion et un manque d'efficacité, comme cela est parfois reproché de manière un peu hâtive, même si à l'évidence cette complexité renforce l'importance d'une action publique cohérente.

Quelles actions en faveur de la qualité de l'air ?

Différents outils sont mobilisés pour lutter contre la pollution atmosphérique : réglementation, fiscalité, plans d'action

Historiquement, les réglementations ont prioritairement porté sur les principaux sites industriels émetteurs de pollution atmosphérique.

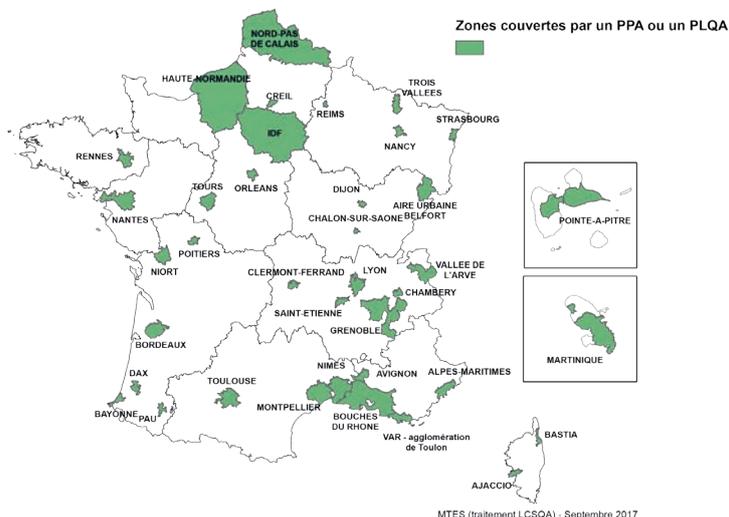
Elles ont été renforcées progressivement, avec davantage d'installations concernées et des exigences plus poussées, soutenant et accompagnant ainsi les progrès techniques. Désormais, la majorité de ces réglementations sont édictées au niveau européen.

Ces réglementations techniques sont également accompagnées de mesures fiscales ou d'aides financières afin de faire évoluer les comportements.

Enfin, des plans d'action sont élaborés à différents niveaux, en fonction des compétences respectives des différentes autorités concernées, afin de réduire les émissions polluantes.

Les plans de protection de l'atmosphère (PPA)

Au niveau local, pour réduire la pollution de fond dans toutes les zones en dépassement et dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants, les plans de protection de l'atmosphère (PPA) sont approuvés par les préfets après concertation avec les collectivités locales et les parties prenantes. Ils couvrent près de la moitié de la population française (voir la carte ci-dessous).



Par ailleurs, l'atteinte des objectifs en matière de qualité de l'air repose très largement sur les planifications des collectivités territoriales, par exemple les plans de déplacements urbains, les plans locaux d'urbanisme, ou encore, à plus large échelle, les schémas relatifs à l'aménagement du territoire.

Le Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PRÉPA)

Au niveau national, le Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PRÉPA), adopté

le 10 mai 2017, est un plan d'action pluriannuel et global, destiné à réduire, de manière pérenne, les émissions polluantes dans tous les secteurs, avec une combinaison d'actions réglementaires, de contrôle, incitatives ou fiscales, de sensibilisation ou d'amélioration des connaissances.

Conformément à la directive 2016/2284 du 14 décembre 2016, il prévoit des objectifs très ambitieux de réduction des émissions aux horizons 2020 et 2030 :

Polluant	Objectif de réduction des émissions par rapport à 2005			Situation en 2016
	2020 à 2024	2025 à 2029	À partir de 2030	
Ammoniac (NH ₃)	- 4 %	- 8 %	- 13 %	+ 1 %
Composés organiques volatils autres que le méthane (COVNM)	- 43 %	- 47 %	- 52 %	- 47 %
Dioxyde de soufre (SO ₂)	- 55 %	- 66 %	- 77 %	- 69 %
Oxydes d'azote (NO _x)	- 50 %	- 60 %	- 69 %	- 40 %
Particules fines (PM _{2,5})	- 27 %	- 42 %	- 57 %	- 34 %

Tableau 2.

Principales mesures sectorielles en faveur de la qualité de l'air

Secteur industriel

Dans le secteur industriel, la lutte contre la pollution atmosphérique repose essentiellement sur la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Très régulièrement renforcée au fil des ans pour tenir compte des progrès techniques, elle a notamment évolué en 2013 s'agissant des installations de combustion, et les meilleures techniques disponibles sont progressivement rendues obligatoires grâce à la directive européenne dite « IED ».

Cette réglementation est complétée par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), dont l'une des composantes pèse notamment sur les émissions de polluants dans l'air. Depuis 2010, cette composante a fait l'objet d'augmentations substantielles de son assiette et de ses taux.

Secteur des transports

Dans le secteur des transports, l'un des enjeux essentiels est de développer les transports en commun, les mobilités « actives » (marche, bicyclette), ou encore le covoiturage. Des investissements importants sont réalisés dans ce domaine par l'État et les collectivités territoriales.

L'action repose aussi sur les normes techniques applicables aux véhicules ou aux carburants. Le « dieselgate » ne doit pas faire oublier les gains très importants liés à la réglementation de l'essence sans plomb (qui a permis de diviser par presque 100 les émissions de plomb du transport routier) ou encore les gains dus aux filtres à particules (pour les véhicules récents, les émissions de particules fines à l'échappement sont presque trois fois inférieures aux émissions dues à l'abrasion des pneus, des freins et de la route).

De nombreuses nouvelles mesures ont été mises en place, par exemple : la promotion des véhicules élec-

triques, la convergence progressive de la fiscalité entre le gazole et l'essence (fiscalité sur le carburant et règle de déductibilité de la TVA pour les entreprises), l'octroi d'aides au remplacement des véhicules diesel anciens ou favorisant l'utilisation du vélo, le renouvellement des flottes publiques par des véhicules faiblement émetteurs, l'instauration de zones à circulation restreinte, ou encore d'une zone maritime à basse émission en Manche-Mer du Nord et le lancement d'une étude pour la création d'une zone similaire en Méditerranée.

Ces mesures portent leurs fruits : par exemple, la convergence de la fiscalité entre le gazole et l'essence a permis de modifier de manière significative la proportion des véhicules diesel dans les immatriculations de voitures neuves. Alors qu'elle s'élevait à près de 75 % en 2012, elle est désormais de moins de 35 % (voir la Figure 2).

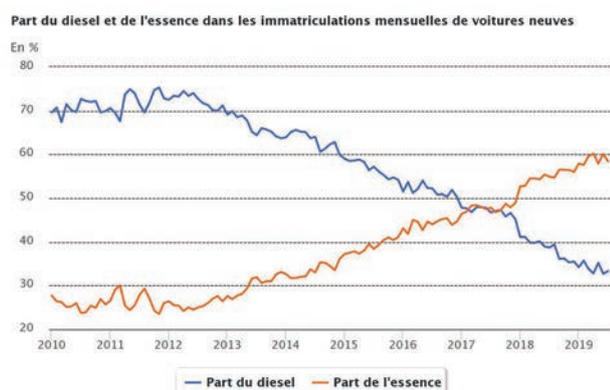


Figure 2 : Parts respectives du diesel et de l'essence dans les immatriculations mensuelles de voitures neuves (Source : MTES/CGDD/SDES, RSVERO – Données téléchargeables à l'adresse <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publicationweb/210> – NB : données au 5 août 2019 ; celles-ci sont réactualisées mensuellement).

La loi d'orientation des mobilités, qui devrait être adoptée fin 2019 ou début 2020, comporte par ailleurs de nombreuses dispositions en faveur des mobilités propres.

Secteur résidentiel-tertiaire

Dans le secteur résidentiel-tertiaire, la teneur en soufre du fioul domestique doit encore être abaissée dans le cadre de la mise en œuvre du PRÉPA.

La réglementation thermique des bâtiments contribue également à réduire les émissions polluantes, de même que les règles d'entretien des chaudières, la limitation de la teneur en composés organiques volatils pour les peintures, l'étiquetage énergétique des produits qui favorise les appareils les plus performants, ou encore les règles d'écoconception qui retirent progressivement du marché les appareils les moins performants.

En matière d'aides, celles relatives à la rénovation énergétique telles que le « crédit d'impôt transition énergétique » (CITE) ou les certificats d'économies d'énergie (CEE) contribuent non seulement aux économies d'énergie, mais aussi à réduire les émissions de polluants atmosphériques.

Le fonds « air-bois », expérimenté avec succès dans la vallée de l'Arve (département de la Haute-Savoie), qui

permet aux particuliers de recevoir une aide pour acquérir un système de chauffage au bois plus performant, a été étendu à de nouveaux territoires (métropole de Grenoble, Annemasse, ou encore le département de l'Essonne).

La rénovation des bâtiments est un axe très important de la politique publique : il est en fort développement sous l'effet, par exemple, de l'obligation de la rénovation des bâtiments tertiaires (décret n°2019-771 du 23 juillet 2019) ou des dispositions de la loi relative à l'énergie et au climat adoptée en septembre 2019, particulièrement pour ce qui concerne la rénovation des « passoires énergétiques ».

Secteur agricole

Dans le secteur agricole, les principaux élevages sont également concernés par la réglementation ICPE, et l'éco-conditionnalité des aides de la politique agricole commune contribue à lutter contre la pollution atmosphérique (par exemple, en interdisant le brûlage de la paille). Les épandages aériens de produits phytopharmaceutiques ont été interdits, et des aides à l'investissement dans les élevages ont été mises en place.

Le PRÉPA prévoit de poursuivre les actions mises en œuvre pour réduire la volatilisation de l'ammoniac liée aux fertilisants (qu'il s'agisse des fertilisants minéraux comme l'urée ou les solutions azotées, ou encore, de l'épandage de fumiers et lisiers), limiter le brûlage à l'air libre des résidus agricoles, ou encore, pour mieux mobiliser les financements européens en faveur de la qualité de l'air.

L'importance de la mobilisation de toutes les parties prenantes

Pour accompagner ces mesures sectorielles, il est essentiel de mener des actions de sensibilisation et de mobilisation des parties prenantes. En effet, la contribution de tous est nécessaire pour atteindre les objectifs en matière de qualité de l'air, comme le rappelle l'article L. 220-1 du Code de l'environnement : « L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. »

Cette sensibilisation est d'autant plus nécessaire que le sujet de la pollution atmosphérique est complexe et que l'existence de nombreuses sources diffuses de pollution pousse souvent chacun à considérer que sa propre contribution est marginale, et que d'autres devraient supporter de nouvelles contraintes ou réduire leurs émissions polluantes.

Il est donc primordial de faire preuve de pédagogie afin de montrer que seul un effort collectif et partagé, fourni sur le long terme, est susceptible de permettre l'atteinte des objectifs de qualité de l'air.

C'est dans cet esprit que sont menées régulièrement des actions de communication, telles que les assises nationales de la qualité de l'air, ou qu'a été créée, en 2015, la journée nationale de la qualité de l'air.

Perspectives

La pollution atmosphérique : un thème de plus en plus présent dans le débat public

La pollution atmosphérique est l'une des principales préoccupations environnementales des Français. Elle est de plus en plus présente dans le débat public : cela semble découler d'une évolution profonde de la société, qui est davantage sensibilisée à cette question et à ses impacts.

Désormais consciente des enjeux sanitaires majeurs liés à la pollution atmosphérique, convaincue de l'existence de solutions pour la réduire, la société appelle de façon manifeste à renforcer l'action dans ce domaine.

Les défis à relever

Cette évolution de fond est très positive, et met en évidence trois défis pour les années à venir.

Une nécessaire prise de conscience collective

Tout d'abord, cette aspiration à une amélioration de la qualité de l'air doit aussi s'accompagner d'une prise de conscience collective que l'action et la contribution de chacun sont nécessaires pour atteindre nos objectifs ambitieux.

En ce sens, les actions en recherche de responsabilité contre l'État peuvent certes contribuer à mobiliser les décideurs, mais comportent aussi en creux une forme de déresponsabilisation du reste de la société, et peuvent faire perdre de vue la compréhension opérationnelle des freins qu'il faut pourtant lever pour améliorer concrètement la situation et pour aboutir au consensus politique indispensable à la mobilisation de tous.

Des moyens publics à mobiliser

Ensuite, les mesures coercitives ainsi que les mesures reposant sur les comportements individuels spontanés

montrent rapidement leurs limites s'agissant de lutter contre des émissions diffuses qui dépendent aussi du comportement ou du mode de vie de chacun : une réglementation sévère et un contrôle généralisé de toutes les entreprises et de tous les ménages ne semblent ni possibles ni nécessairement souhaitables.

A contrario, espérer de la part d'une majorité de la population et des entreprises des investissements financiers ou des changements de mode de vie spontanés semble utopique.

La mobilisation de financements publics reste donc indispensable pour accompagner les changements.

L'angle mort de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Enfin, l'une des problématiques les plus complexes à prendre en compte, mais structurante pour les décennies à venir, concerne le rôle crucial de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire dans la mise en œuvre du droit de chacun à respirer un air sain.

Dans toutes les grandes agglomérations, l'amélioration de la qualité de l'air doit nécessairement passer par une réflexion approfondie sur les systèmes de chauffage des bâtiments (par exemple, la contribution en la matière des réseaux de chaleur, dont les installations de production de chaleur peuvent être équipées d'équipements de dépollution très efficaces), sur l'organisation de l'espace urbain au bénéfice de transports en commun performants, de mobilités actives ou partagées et d'une logistique urbaine efficace et faiblement polluante, ou encore sur l'aménagement du territoire pour limiter les mouvements pendulaires et favoriser un développement urbain équilibré.