

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport de Philippe RICHERT

Vice Président du Sénat
Président du Conseil national de l'air

Parlementaire en mission nommé par le Premier Ministre auprès de
la ministre de l'écologie et du développement durable

A l'occasion des 10 ans de la LAURE,
Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence

Une nouvelle gouvernance pour l'atmosphère

L'objet de la mission

La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) a eu un effet particulièrement bénéfique en offrant un cadre global à l'action publique en matière de lutte contre la pollution atmosphérique.

Après 10 ans d'application de cette loi, le temps était venu de faire son bilan, dans un contexte atmosphérique préoccupant pour l'avenir.

En effet, les épidémiologistes révèlent que la pollution de l'air continue de tuer à petit feu et les experts annoncent que le changement climatique est en voie de perturber les équilibres de la planète, sociétés humaines comprises.

Aussi, le Premier ministre M. Dominique de VILLEPIN a-t-il nommé parlementaire en mission auprès de Mme Nelly OLIN, ministre de l'écologie et du développement durable, Philippe RICHERT, Vice-Président du Sénat, Président du Conseil national de l'air, pour dresser un bilan de la loi sur l'air en lui demandant de l'étendre à la politique française d'amélioration de la qualité de l'air et de l'ouvrir aux problématiques connexes comme le changement climatique et la biodiversité

Les principales conclusions

UN constat :

- Une France active mais en marche dispersée, au chevet d'une atmosphère malade.

DEUX principes :

- La transparence des choix sanitaires, environnementaux, économiques et sociaux liés aux politiques d'amélioration de la qualité de l'air.
- Une approche intégrée « air, climat, énergie » et une gouvernance commune.

TROIS propositions :

- De LAURE à LEA : une nouvelle loi sur l'environnement atmosphérique.
- Construire une gouvernance nationale et locale « air, climat, énergie ».
- Mettre la formation, l'information et l'éducation au cœur de l'accompagnement des politiques « air, climat, énergie ».

QUATRE thématiques pour 35 mesures

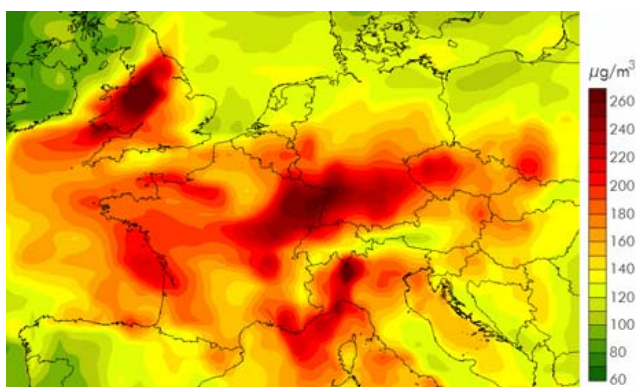
- 35 mesures relatives à la planification, la surveillance, la fiscalité et la recherche.

Un constat principal :

**Une France active mais en marche dispersée,
au chevet d'une atmosphère malade**

Le bilan positif de l'application de la LAURE (Loi sur l'Air et l'utilisation Rationnelle de l'Energie) est une meilleure prise en compte de l'air dans les études d'impact, la mise en place d'un suivi air et santé et la mise en place d'un véritable réseau de surveillance et d'information au travers des AASQA (Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air) présentes dans toutes les régions et toutes les villes de plus de 100 000 habitants. Les financements, les moyens humains ou encore les indicateurs surveillés se sont considérablement accrus et la France n'a pas à rougir de ce qu'elle a fait.

Le bilan est plus mitigé au niveau des outils de planification et d'aménagement du territoire qui ont été mis en place de façon tardive avec, pour les plans de déplacements urbains (PDU), une insuffisante prise en compte de la problématique air, *via* le transport en commun, parent pauvre de cette planification. Dans le domaine de l'habitat, la déclinaison est très incomplète (bois dans les constructions) ou inadaptée. Il en ressort d'autres insuffisances comme les limites organisationnelles de la surveillance de l'air, les critères de performances plus orientés énergie qu'environnement pour les chaudières ou les véhicules dits « propres » dont la définition liée à la technologie est totalement inadaptée. La faiblesse de l'évaluation économique et sociale de la pollution de l'air et de sa gestion et le manque d'outils pour la mobilisation des décideurs et des citoyens ont également été relevés.



Exemple de dépendance air et climat :
Pollution par l'ozone pendant la canicule 2003

Mais les deux constats les plus marquants ont été, d'une part la lenteur voire la résistance à s'attaquer à certains nouveaux polluants prioritaires comme les particules fines, d'autre part la marche réglementaire et organisationnelle trop cloisonnée. La multiplication ou la juxtaposition de plans touchant à la politique de qualité de l'air, du climat ou de la santé, sans mise en cohérence des actions pourtant fortement liées, est contre-productive et ne peut donner les résultats espérés.

Or, dans les prochaines décennies, la France de l'atmosphère sera fortement sollicitée face à des enjeux encore plus cruciaux. Et même si la France tient les engagements actuels sur la réduction des polluants et des gaz à effets de serre, cela n'y suffira pas.

En effet, l'Union européenne a fixé des objectifs draconiens de réduction des émissions atmosphériques sans vraiment pouvoir résoudre les impacts sanitaires d'ici à 2020 : seuls seront évités 20 % des 348 000 vies perdues précocement en respirant les particules en suspension.

Par ailleurs, pour le changement climatique, l'objectif français du protocole de Kyoto de stabiliser globalement, d'ici à 2012, les rejets de gaz à effet de serre par rapport aux émissions de 1990 est complètement remis en cause par la nécessité de diviser ces émissions par 4 d'ici à 2050.

Au regard du bilan d'application de la Loi LAURE et des politiques associées, vu la révision en cours des combats collectifs à mener contre la pollution de l'air et le changement climatique, et vu le lien fort entre ces deux problématiques de l'atmosphère :

Une stratégie d'approche plus ambitieuse de l'atmosphère intégrant « l'air et le climat » s'impose et sa gouvernance associée est à construire avec l'ensemble des acteurs publics et privés.

Deux principes de gestion :

- La transparence des choix sanitaires, environnementaux, économiques et sociaux liés à la politique de la qualité de l'air
- une approche intégrée air, climat, énergie et une gouvernance commune

1 - Dans les plages de pollutions atmosphériques observées et normées, il n'y a pas de seuil sous lequel il n'y a pas d'effet sur la santé de la population. Cette affirmation bouleverse notre vision de la gestion de la qualité de l'air et demande de raisonner en niveau de risque accepté collectivement.

Par ailleurs, la pollution de l'air fait encore trop peu l'objet d'analyses mettant en regard les coûts, d'une part des dommages sur la santé et la société et d'autre part des actions entreprises pour y remédier.

Dans une démocratie avancée, la transparence des choix sanitaires, environnementaux, économiques et sociaux liés aux politiques d'amélioration de la qualité de l'air doit être érigée au rang de principe de gestion de la pollution de l'air.

2 - La réalité de la pollution de l'air est multiple intégrant les polluants toxiques, la

radioactivité dans l'air, les précurseurs de l'ozone, les odeurs, les pollens et fibres, l'air intérieur, etc. Souvent issue des mêmes sources de pollution, elle chemine de l'échelle locale à l'échelle planétaire comme pour les gaz à effet de serre.

De plus, au regard des nouveaux enjeux évoqués à l'horizon 2050 et fortement liés à la transition énergétique en cours, les seules évolutions technologiques et la seule puissance publique ne suffiront pas à conduire l'atmosphère sous des niveaux de risque acceptable tant pour la santé humaine que pour les conséquences du changement climatique. Seule une mobilisation forte pourra y répondre, touchant aux modes de production, de consommation voire de pensée de tous les acteurs de la société.

Une approche intégrée et une gouvernance commune « air, climat, énergie » s'impose comme un principe fondamental de gestion.

TROIS propositions :

Proposition 1 : De LAURE à LEA : une nouvelle Loi sur l'Environnement Atmosphérique

Proposition 2 : Construire une gouvernance nationale et locale « air, climat, énergie »

Proposition 3 : Mettre la formation, l'information et l'éducation au cœur de l'accompagnement des politiques « air, climat, énergie »

PROPOSITION 1 : DE LAURE A LEA.

L'intégration de l'ensemble des composantes de l'air dans une gestion intégrée et la nécessaire mise en place d'une gouvernance commune se heurte aux limites de l'actuelle loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE). Pour une politique ambitieuse, il est nécessaire d'évoluer vers un système évitant la juxtaposition de plans, source d'inefficacité.

Une nouvelle loi sur l'environnement atmosphérique (LEA) intégrerait ces dimensions dans le droit fil de la Charte de l'environnement inscrite dans la Constitution et de ses principes : pollueur-payeur, prévention, précaution, participation, droits et devoirs indissociables pour une atmosphère équilibrée, etc.

PROPOSITION 2 : UNE RÉELLE GOUVERNANCE

La mise en œuvre d'une stratégie intégrée « air et climat » assortie d'une gestion commune conduit à s'engager dans la construction d'une meilleure gouvernance.

Il s'agit de mettre fin au foisonnement d'organismes œuvrant trop souvent de manière parallèle voire divergente sans stratégie commune.

Une réelle instance de gouvernance est à créer, en tant qu'espace de décision et de régulation mais aussi d'information et de débat, de mise en cohérence et d'évaluation des politiques intégrées et transversales.

Au plan national, il conviendrait par exemple de repenser la synergie entre le Gouvernement

et le Conseil national de l'air qui deviendrait Conseil national de l'atmosphère en renforçant son implication dans les questions du climat. Au niveau régional, la gouvernance « air et climat » s'organiserait à partir d'un Conseil Territorial de l'Atmosphère à créer et une Agence Régionale de l'Environnement Atmosphérique (AREA) mettant en cohérence les structures locales existantes œuvrant sur ces thèmes.

PROPOSITION 3 : FORMER ET INFORMER

Accompagner une politique ambitieuse « air et climat » pour une mobilisation générale de tous les acteurs passe par l'explication des enjeux, des choix réalisés et des efforts à consentir. Cela passe par une organisation aussi bien de l'information du grand public, de la formation professionnelle que de l'éducation à l'environnement.

Quatre thématiques de 35 mesures :

Sans caractère exhaustif, ces mesures sont un premier pas pour améliorer la gestion de la qualité de l'air

Réglementation et planification

- 1 - Réductions de vitesse sur voies rapides
- 2 - Adéquation surveillance de nouveaux paramètres à l'évolution des carburants
- 3 - Contrôle technique des deux-roues motorisées
- 4 - Contrôle à l'échappement des rejets de particules
- 5 - Contrôle des rejets atmosphériques des navires
- 6 - Renforcement du contrôle des rejets des aéronefs
- 7 - Renforcement du contrôle des chauffages collectifs et des chauffages individuels.
- 8 - Meilleure évaluation environnementale dans les SCOT, PLU, etc.
- 9 - Abaissement du seuil de population pour l'élaboration des PDU
- 10 - Renforcement des actions de réduction des émissions en cas de pic de pollution
- 11 - synthèse des mises en œuvre des PPA
- 12 - Déclenchements des alertes sur prévision et harmonisation des règles de déclenchements
- 13 - Mise en œuvre des mesures d'urgence à des échelles spatiales cohérentes

Surveillance

- 14 - Régionalisation des AASQA
- 15 - Couverture de l'ensemble des thématiques « atmosphériques »
- 16 - Inter-régionalisation de certaines activités
- 17 - Renforcement de la Fédération ATMO
- 18 - Clarification des missions de surveillance réglementaire

- 19 - Pérennisation du financement de la surveillance
- 20 - Evaluation spatiale des expositions chroniques
- 21 - Evaluation des expositions individuelles
- 22 - Prise en compte des effets sanitaires dans les processus décisionnels
- 23 - Suivi intégré des effets sur les écosystèmes

Dispositions financières et fiscales

- 24 - Renforcement de la TGAP sur les sources fixes et taxation des particules
- 25 - Application du principe pollueur/payeur aux sources mobiles : 0,001 € par l de carburant
- 26 - Elargissement de la surtaxe CO₂ sur la carte grise aux autres polluants: 1€
- 27 - Institution d'une taxe départementale de 1 € sur chaque contrôle technique véhicule
- 28 - Fiscalité différentielle (incitation /dissuasion) sur les produits
- 29 - Mise en place de péages urbains

Recherche et expertise française

- 30 - Transversalité de la recherche
- 31 - Evaluation de la pollution due à la combustion du bois
- 32 - Etude des coût-dommages, coût-efficacité et coût-utilité
- 33 - Impacts sociaux des pollutions
- 34 - Etude des effets à long terme des expositions chroniques
- 35 - Intensification de l'entrisme au niveau des cercles décisionnels européens