



**Allocution de Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes**

Audition par le CEC de l'Assemblée nationale

Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air

Jeudi 21 janvier 2016 - 11h30

Monsieur le Président,
Mesdames, messieurs les députés,

Je suis heureux de venir une nouvelle fois devant vous afin de présenter l'enquête réalisée à la demande du comité d'évaluation et de contrôle.

En application des dispositions de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, votre comité a souhaité que la Cour lui remette un rapport sur le **bilan** et les **perspectives des politiques de lutte contre la pollution de l'air extérieur** menées par la France. Je veux saluer l'implication forte de MM. les **députés Saddier et Roumegas**, rapporteurs désignés par votre comité. Les rapporteurs de la Cour ont bénéficié de réunions de travail fructueuses et ont pu entendre Monsieur Saddier, au titre de ses fonctions de maire de Bonneville, lors de leur déplacement en Haute-Savoie.

Le rapport de la Cour porte principalement sur **trois points** :

- d'une part, les **objectifs** assignés à la lutte contre la pollution de l'air ;
- d'autre part, le **cadre juridique** dans lequel elle s'inscrit ;
- enfin, les **moyens** budgétaires, fiscaux et humains qui y sont consacrés, et les **résultats** mesurés sur le territoire métropolitain.

Il contient des **développements plus spécifiques sur trois sujets** que votre comité voulait voir examiner : la **pollution** de l'air **d'origine industrielle**, la pollution **due à la production énergétique** ainsi que l'action en faveur du **développement du véhicule électrique**.

Comme cela a été convenu avec les rapporteurs de votre comité, ce travail **ne traite** en revanche **pas** de la pollution **de l'air intérieur**, que le CEC a souhaité examiner par lui-même. Le sujet des **gaz à effet de serre**, qui a fait l'objet d'un rapport de la Cour fin 2013 dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre du « *paquet énergie-climat* », n'est abordé ici que de manière incidente.

Pour répondre à la demande de l'Assemblée nationale, l'équipe de la Cour a adopté un « *grand angle* », de l'échelon européen à l'échelon local.



La Cour a comparé les politiques menées aux niveaux national et local par nos principaux partenaires et voisins : les Pays-Bas, notamment à Amsterdam, Rotterdam et La Haye ; l'Allemagne, avec les villes de Düsseldorf, Cologne et Bonn ; la Suisse (Berne, Zurich et Genève) ; l'Italie (Milan et Turin) ; le Royaume-Uni, à Londres. L'annexe 3 du rapport montre ainsi que des solutions efficaces ont d'ores et déjà été mises en œuvre dans plusieurs secteurs économiques, dans des pays proches de la France.

Elle a entendu près de 200 personnes, tant au niveau national qu'au niveau déconcentré et décentralisé. Elle a analysé la mise en œuvre des plans de protection de l'atmosphère (les « PPA ») au niveau local, notamment en Île-de-France, dans la vallée de l'Arve en Haute-Savoie, dans les Bouches-du-Rhône, en Haute-Normandie et dans la région grenobloise. Elle a examiné la gestion des pics de pollution de mars 2014 et de mars 2015.

La Cour a souhaité approcher au plus près le coût de cette politique et appréhender au mieux la dimension financière des actions locales (collectivités territoriales, associations, entreprises). Elle a, pour ce faire, réalisé une enquête auprès des collectivités territoriales et des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air.

Pour vous présenter le travail de la Cour, je suis entouré d'Évelyne Ratte, présidente de la septième chambre de la Cour, qui a présidé la formation interchambres chargée d'examiner le rapport ; d'Henri Paul, président de chambre et rapporteur général du comité du rapport public et des programmes ; de Christian Descheemaeker, président de chambre, contre-rapporteur ; de Marie-Ange Mattei, conseillère maître, Julien Marchal, auditeur, et Virginie Duhamel, rapporteure extérieure, qui ont travaillé sur cette enquête.

Le rapport de la Cour dresse deux constats principaux :

1. Premièrement, la politique publique de lutte contre la pollution atmosphérique a permis une **réelle amélioration de la situation pour certains polluants**, même si **des « points noirs » persistent localement**. Cette persistance est **problématique**.
2. Deuxièmement, la politique de lutte contre la pollution de l'air pâtit de **nombreuses limites** : incohérences avec d'autres politiques publiques, complexité de la gouvernance, gestion imparfaite des crises, inégale contribution de secteurs émetteurs à la baisse des émissions.

*

J'en viens au premier message de la Cour. La politique publique de lutte contre la pollution atmosphérique est une **politique ancienne**, qui a mis du temps à se structurer en France. Si elle a permis une **réelle amélioration** de la situation pour certains polluants, des « **points noirs** » persistent localement, contre lesquels il convient d'agir.

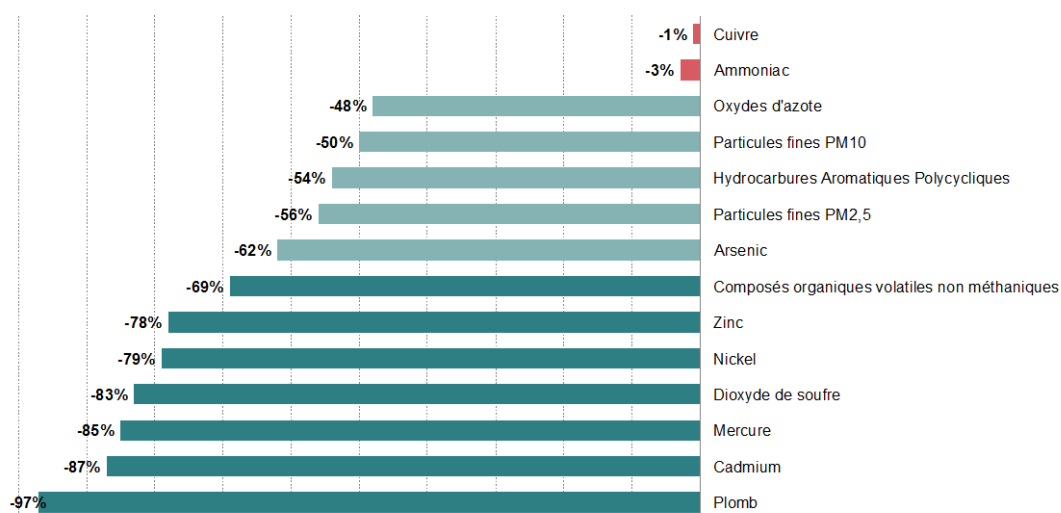
Les pics de pollution récents, l'affaire « Volkswagen » et les soupçons qui pèsent sur Renault montrent la **grande actualité du sujet**, ainsi que la **forte sensibilité de l'opinion publique** à cette question. Cela ne doit pas faire oublier que **la politique de lutte contre la pollution de l'air est déjà ancienne**. La pollution de l'air fait l'objet d'une attention depuis les années 1960, c'est-à-dire bien avant que la question du changement climatique ne soit mise au premier plan, au cours des années 1990.



L'action des pouvoirs publics en France a néanmoins tardé à se structurer. La plupart des mesures mises en œuvre depuis une vingtaine d'années l'ont été sous la pression de l'Union européenne. Cette faible appropriation est paradoxale, puisque les exemples internationaux montrent que respirer un air sain, droit inscrit dans le code de l'environnement français, est un objectif atteignable.



ÉVOLUTION DES ÉMISSIONS DES PRINCIPAUX POLLUANTS RÉGLEMENTÉS ENTRE 1990 ET 2013



Source : Cour des comptes d'après CITEPA 2015

21/01/2016

Cour des comptes – Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air

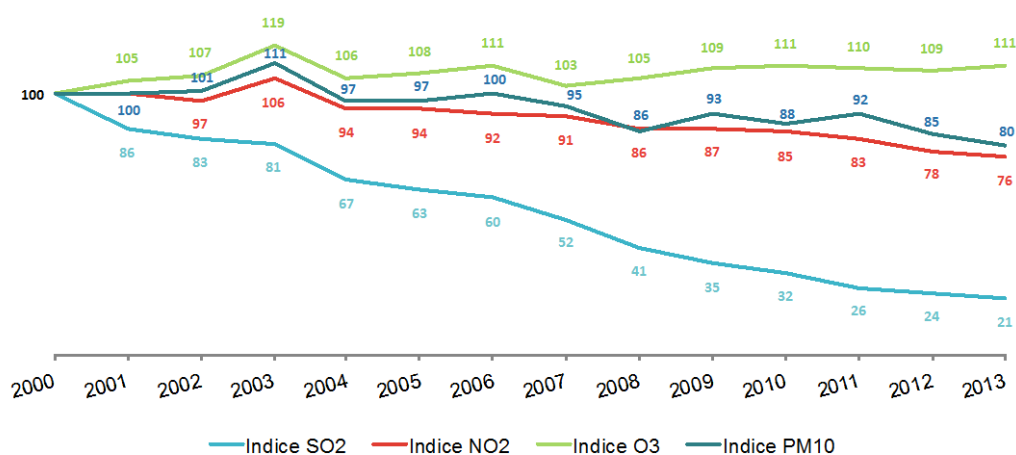
2

Les actions menées en France montrent que l'action publique en la matière peut être efficace. Je pense notamment aux émissions du secteur industriel et de la production d'énergie, qui ont fortement baissé au cours des vingt dernières années.

Le rapport comporte un bilan synthétique de la qualité de l'air en France métropolitaine, analysée par rapport au respect des normes fixées par la loi.



L'ÉVOLUTION DES CONCENTRATIONS MOYENNES NATIONALES (concentrations 2000 = base 100)



Source : Cour des comptes d'après Commissariat général au développement durable (CGDD)

21/01/2016

Cour des comptes – Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air

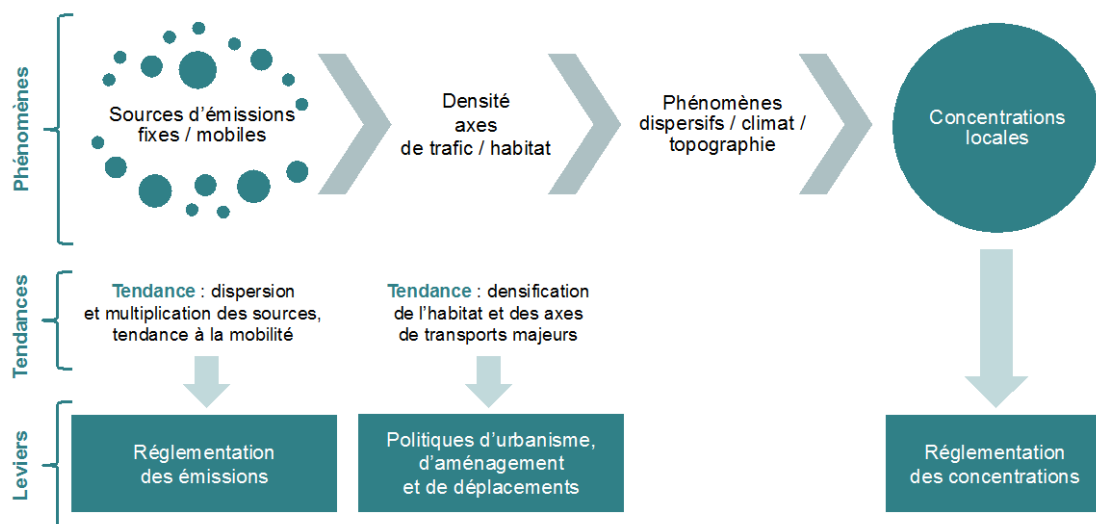
3

Sur le fondement de ce bilan, **la Cour constate une réelle amélioration de la situation depuis vingt ans pour certains polluants**. Les émissions de polluants, c'est-à-dire leurs rejets dans l'air, diminuent globalement depuis 1990. Cette amélioration concerne davantage le secteur de l'industrie, avec de très fortes baisses des rejets, que celui de l'agriculture, avec une tendance à la stagnation des émissions. La baisse des émissions des transports ou du secteur résidentiel-tertiaire est intermédiaire, mais ralentit depuis quelques années.

Toutefois, **des points noirs locaux persistent**, où les concentrations, c'est-à-dire de la teneur dans l'air des polluants, restent élevées. Les zones où l'amélioration se poursuit sont à distinguer de celles où les teneurs restent supérieures aux normes en vigueur.



DES ÉMISSIONS AUX CONCENTRATIONS : UNE RELATION COMPLEXE ET NON LINÉAIRE



Source : Cour des comptes

21/01/2016

Cour des comptes – Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air

4

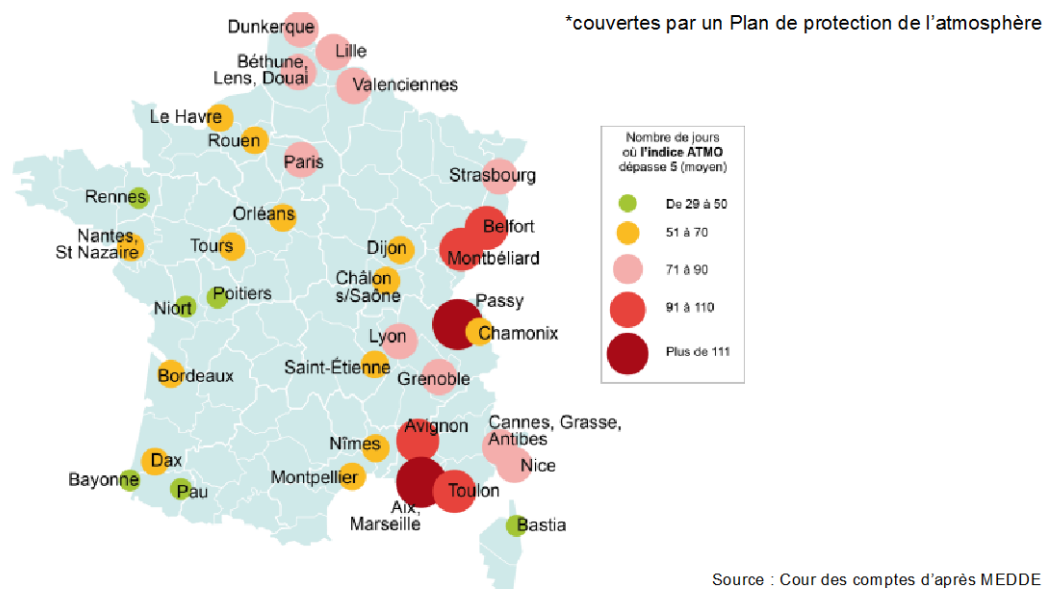
Les enjeux sont en effet très spatialisés et la relation entre émissions et concentrations dépend de nombreux facteurs locaux comme la topographie, le climat, la densité de l'habitat ou du trafic.

Les études mettent ainsi en évidence **quatre types de « points noirs »** persistant sur le territoire métropolitain :

1. certaines zones très urbanisées ou densément peuplées ;
2. celles à proximité d'axes de transports denses ;
3. certaines zones industrielles dites « multi-émettrices » ;
4. et, enfin, des zones aux conditions géographiques et topographiques particulières, comme les vallées.



VILLES* OÙ LE NIVEAU « MOYEN » DE L'INDICE ATMO A ÉTÉ DÉPASSÉ RÉGULIÈREMENT EN 2013



21/01/2016

Cour des comptes – Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air

5

Au sein de ces « *points noirs* », les concentrations de polluants dépassent les seuils réglementaires fixés au niveau européen de manière récurrente [diapo 5]. Depuis 2010, 25 zones connaissent des dépassements pour le dioxyde d'azote, et 19 sont aujourd'hui concernées par une mise en demeure de la Commission européenne. Depuis 2005, une quinzaine de zones ne respectent pas les valeurs limites pour les particules fines, dix font également l'objet d'une procédure contentieuse au niveau européen.

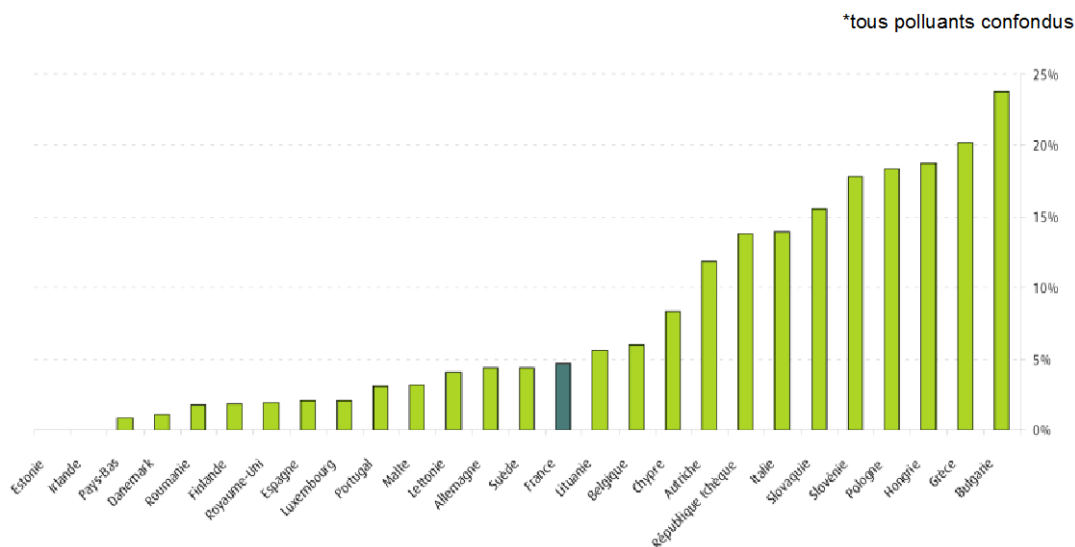
Au regard de l'impact sanitaire, mais également économique, de l'exposition à la pollution atmosphérique, la persistance de ces « *points noirs* » n'est pas satisfaisante.

Les travaux menés depuis une vingtaine d'années ont permis d'établir de manière certaine la nocivité de la pollution de l'air et les coûts élevés qu'elle entraîne pour la collectivité. Les experts s'accordent sur le fait qu'il n'y a pas de seuil en dessous duquel la santé serait épargnée. En somme, c'est bien l'exposition quotidienne et prolongée à la pollution, davantage que celle qui découlerait de pics ponctuels, qui est à l'origine du développement de maladies cardio-vasculaires ou respiratoires.

Les dépenses correspondant à la prise en charge par le système de soins des pathologies liées à cette pollution sont élevées : 1 Md€ au moins. Cette pollution serait à l'origine de 17 000 à 42 000 décès prématurés par an en France et représenterait un coût socio-économique de 20 à 30 Md€. Ce coût est un montant minimum, puisqu'il ne concerne que l'impact des particules fines et de l'ozone.



TAUX MOYEN DE DÉPASSEMENT DES NORMES DE CONCENTRATION* PAR PAYS DE L'UE EN 2011



Source : CGDD d'après Agence européenne de l'environnement

21/01/2016

Cour des comptes – Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air

6

Cette situation fait par ailleurs peser un risque contentieux sur la France, lié au non-respect des valeurs limites fixées par la réglementation européenne. Les procédures engagées par la Commission européenne ces dernières années ont d'ailleurs prospéré au cours de l'année 2015. Pour le seul contentieux « *particules* » (dix zones concernées), le montant de l'amende infligée à la France en cas de condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne pourrait s'élever à 100 M€ la première année, puis à 90 M€ par an. Deux autres procédures sont actuellement ouvertes, qui concernent respectivement le dépassement de concentrations maximales pour le dioxyde d'azote (19 zones) et le dépassement du plafond d'émission d'oxydes d'azote.

*

Au-delà de ce constat factuel qui, sans être ni catastrophique ni alarmiste, n'est certainement pas satisfaisant, la Cour dresse, dans son rapport un second constat. **La politique de lutte contre la pollution de l'air pâtit de nombreuses limites**, qu'il s'agisse d'incohérences avec d'autres politiques publiques, de la complexité de la gouvernance, de la gestion imparfaite des crises, ou de l'inégale contribution de secteurs émetteurs à la baisse des émissions.

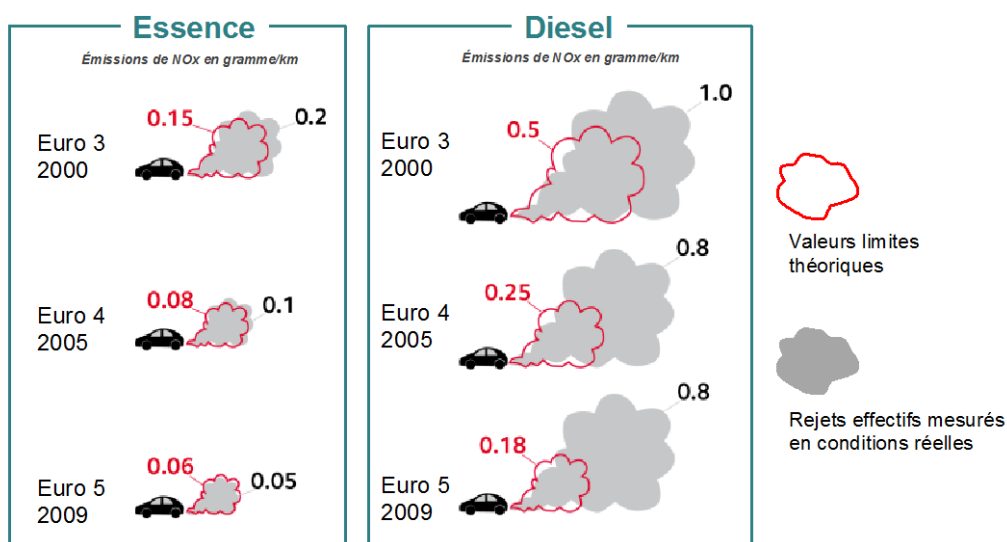
La Cour a relevé des **incohérences entre l'objectif de lutte contre la pollution de l'air et les objectifs d'autres politiques publiques nationales**.



La **confusion** est notamment **trop souvent entretenue avec la politique de lutte contre le changement climatique**. Ces deux politiques reposent parfois sur des instruments communs mais ne sont pas toujours compatibles ou pas toujours correctement articulés. Les gaz à effet de serre – dont le CO₂ – ne constituent qu'une partie des polluants nocifs de l'atmosphère. Les mesures prises pour leur réduction, naturellement souhaitables, produisent parfois un effet négatif sur la qualité de l'air. Le rapport met ainsi en évidence les effets ambivalents du chauffage au bois : instrument efficace dans la lutte contre les émissions de CO₂, il contribue localement de manière importante à la surémission de particules fines.



DES REJETS EFFECTIFS SUPÉRIEURS AUX VALEURS LIMITES POUR LES VÉHICULES DIESEL PARTICULIERS



21/01/2016

Cour des comptes – Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air

7

En ce qui concerne les transports automobiles, **la Cour examine aussi le soutien au diésel par rapport à l'essence**. Dans un objectif de réduction des émissions de CO₂, un taux réduit de TICPE devait contribuer à la promotion du gazole. Cette vocation initiale apparaît aujourd'hui en contradiction avec l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air : la combustion de ce carburant s'accompagne en effet d'importantes émissions de dioxyde d'azote et de particules fines, polluants aujourd'hui jugés nocifs. La Cour recommande donc de veiller à la cohérence des politiques énergétique et de lutte contre la pollution de l'air. Cette adéquation passe par la poursuite du mouvement de rééquilibrage entre la fiscalité de l'essence et celle du gazole. La taxation du gazole et de l'essence pourrait dépendre de l'impact de leurs émissions respectives – polluants atmosphériques et gaz à effet de serre.



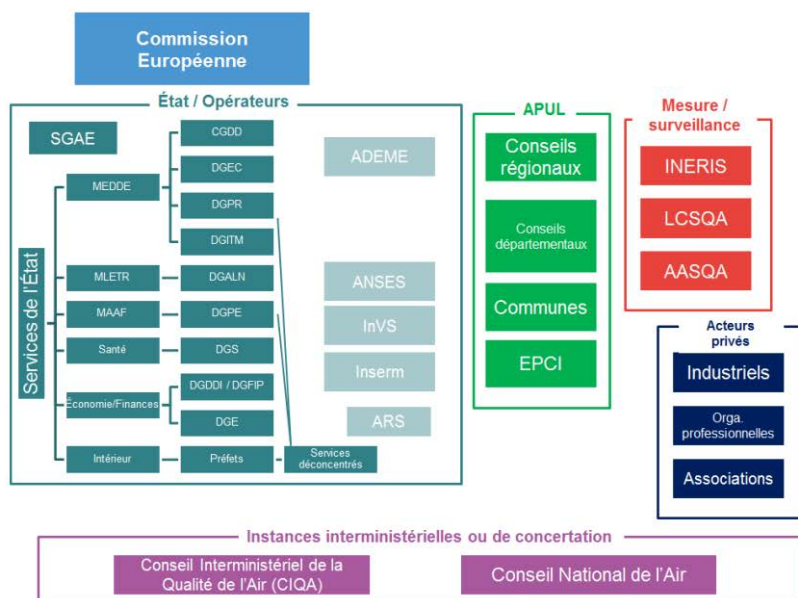
Le cas du véhicule électrique soulève les mêmes observations. Sur le lieu d'utilisation de son utilisation, l'impact est positif sur la qualité de l'air. Toutefois, des interrogations demeurent sur son impact global, c'est-à-dire en prenant en compte sa construction, notamment celle de la batterie, ou la production d'énergie avec laquelle il fonctionne.

La loi de transition énergétique pour la croissance verte, promulguée en août 2015 prévoit une plus grande cohérence des politiques énergétique et de lutte contre la pollution de l'air. Ainsi, l'objectif de réduction de l'exposition des citoyens à la pollution de l'air est intégré dans les objectifs de la politique énergétique. Ces dispositions de principe restent toutefois à traduire dans les faits.

Le rapport s'attache ensuite à l'examen de la gouvernance de la politique de lutte contre la pollution de l'air. Elle présente encore des lacunes. Le vote en 1996 de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie – dite loi « *Laure* », n'a en effet pas empêché des difficultés persistantes. Ces difficultés concernent notamment le pilotage des outils, la répartition des compétences entre responsables publics et enfin, la gestion des pics de pollution.



LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR



Source : Cour des comptes

21/01/2016

Cour des comptes – Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air

8

Au niveau national, la Cour a constaté une dispersion des responsabilités, malgré le rôle de « *chef de file* » de la direction générale de l'énergie et du climat du ministère de l'écologie. Le nombre important de départements ministériels concernés par la question de la qualité de l'air – écologie mais également santé, industrie, agriculture ou logement – n'est



pas un obstacle en soit. Mais, en l'état, **l'absence de cadre d'action clair et défini de manière interministérielle nuit à l'atteinte des objectifs.**

Par ailleurs, **cette politique publique aurait dû davantage être inscrite dans le long terme.** Elles ont rapidement adopté plusieurs plans successifs, selon un calendrier qui est apparu heurté. La Cour évoque en particulier le « *plan particules* » et le « *plan d'urgence pour la qualité de l'air* ». Cette démarche a été dommageable à l'efficacité de cette politique. En effet, l'élaboration de ces plans a surtout été motivée par la nécessité de répondre rapidement à une situation de crise. L'efficacité de ces plans et de leurs mesures n'a pas été évaluée *ex post*, ce que la Cour recommande de faire à l'avenir.

Sur le plan budgétaire, les dépenses relatives aux politiques de lutte contre la pollution de l'air sont difficiles à retracer. Ceci s'explique par la diversité des instruments financiers disponibles : fiscalité, crédits budgétaires, moyens des opérateurs. Cela s'explique aussi par la difficulté à connaître, au sein des crédits budgétaires, ceux consacrés à ces politiques. Les crédits affectés à la surveillance mais aussi à la recherche en matière de qualité de l'air pourraient être recensés de manière plus systématique. **L'information du Parlement pourrait être améliorée** en complétant le jaune « *Protection de la nature et de l'environnement* » avec des indicateurs de la qualité de l'air.

L'articulation et la répartition des compétences entre le niveau national et les responsables locaux sont également perfectibles. Les plans de protection de l'atmosphère, ou PPA, sont partout reconnus comme des instruments utiles. Les responsables locaux se les sont généralement bien appropriés. Ces plans ont parfois permis la mise en place d'actions innovantes, comme dans la vallée de l'Arve avec le « *Fonds air-bois* ».

Néanmoins, **le principe de subsidiarité est encore trop souvent remis en cause**, les préfets ou collectivités territoriales ne disposant pas toujours des marges de manœuvre qui leur sont nécessaires. Les autorités préfectorales sont chargées de la mise en œuvre des mesures réglementaires prévues dans les PPA. Elles ne maîtrisent pourtant pas toujours leur application en raison d'interventions du niveau national. La difficile articulation entre échelons national et local s'est par exemple manifestée au sujet de l'interdiction des feux de cheminée « *ouverts* » en Île-de-France, et des interdictions ou limitations ciblées de la circulation¹. L'évolution rapide des dispositifs réglementaires ou financiers au niveau national complique aussi leur prise en considération dans les PPA.

La Cour formule plusieurs recommandations qui devraient permettre de remédier à ces difficultés d'articulation entre niveaux national et local. Ainsi, les calendriers des plans nationaux et des plans locaux de lutte contre la pollution de l'air pourraient gagner en cohérence, afin que le cadre de l'action locale soit mieux défini et soit plus prévisible.

La gestion des situations de crise, aussi qualifiées de « *pics de pollution* » ne paraît pas toujours appropriée. Ces pics focalisent souvent l'attention des pouvoirs publics et de l'opinion, ce qui peut paraître paradoxal pour plusieurs raisons. D'une part, les experts n'ont pas relevé d'effets sanitaires particulièrement aggravés lors de ces pics : la nocivité de la pollution atmosphérique semble plutôt provenir d'une exposition prolongée à un air pollué. D'autre part, les mesures pouvant être mises en œuvre lors de ces pics apparaissent

¹ L'arrêté interdépartemental signé à l'issue d'une large concertation entre autorités nationales et locales a connu une mise en œuvre limitée à 20 jours par an, quel que soit le nombre de jours de dépassements des seuils réglementaires constatés, et ne concerne pas tous les véhicules émetteurs.

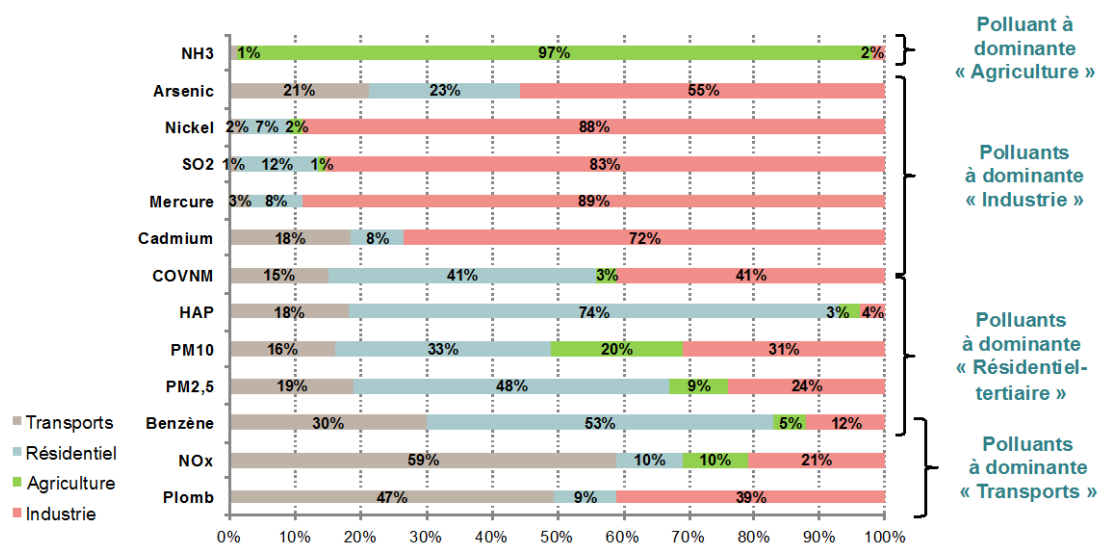


inadaptées. Elles touchent surtout les secteurs sur lesquels il est le plus facile d'agir, en particulier l'industrie, tandis que d'autres émetteurs importants de polluants en sont majoritairement exclus, comme l'agriculture.

La circulation alternée est emblématique des problématiques rencontrées : cette mesure sensible est particulièrement lourde à mettre en œuvre ; son impact sur la pollution s'avère faible. Des restrictions ciblées, limitant la circulation aux véhicules les plus polluants, pourrait opportunément remplacer les restrictions de circulations « à l'aveugle », c'est-à-dire selon la plaque d'immatriculation. L'identification des véhicules a été repoussée à plusieurs reprises. Elle permettrait néanmoins de réguler la circulation ponctuellement, en cas de pics, ou de manière pérenne, dans les centres-villes très pollués. La mise en œuvre rapide de cette mesure contenue dans la loi de transition énergétique est souhaitable.



RÉPARTITION DES POLLUANTS PAR SECTEUR D'ÉMISSION



Source : Cour des comptes d'après CITEPA 2015

21/01/2016

Cour des comptes – Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air

9

Avant de conclure, je veux revenir sur le caractère encore très inégal de la **contribution des secteurs émetteurs à la baisse de la pollution de l'air**.

Les mesures mises en place depuis plusieurs années dans le secteur de l'industrie ont été efficaces. Elles sont pour la plupart réglementaires. Elles ont contribué à une baisse très importante des rejets, qui ne peut être exclusivement imputée au phénomène de désindustrialisation. **Des progrès sont également sensibles dans le secteur des transports**, du fait principalement de l'évolution des techniques ou des limitations de vitesse à proximité des zones les plus polluées.



Toutefois, **des mesures qui auraient eu des effets importants sur la pollution ont été suspendues. Ce choix a été préjudiciable à l'amélioration de la qualité de l'air.** Le rapport cite notamment la suspension de l'écotaxe poids-lourds ou de l'identification des véhicules les plus polluants, indispensable à la création de zones de restrictions de circulation. Je ne reviendrai pas sur la problématique du différentiel de taxation entre l'essence et le gazole, que j'ai déjà évoquée.

Le secteur résidentiel-tertiaire et le secteur agricole restent, en revanche, peu concernés par les mesures de réduction des émissions. Ils représentent pourtant une part croissante des rejets de certaines substances polluantes. La Cour recommande à ce titre deux choses : d'une part, la mise en œuvre de mesures qui permettront au secteur agricole de contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions ; d'autre part, la surveillance obligatoire de la présence dans l'air des pesticides les plus nocifs.

Plus largement, la Cour regrette **l'application insuffisante du principe pollueur-payeur en matière de pollution de l'air.** À ce jour, celui-ci s'applique pleinement à l'industrie à travers la taxe générale sur les activités polluante « air », mais uniquement de manière partielle au secteur des transports. L'industrie est, à travers la TGAP-air, la seule qui finance la surveillance de la qualité de l'air.

*

En conclusion, ce que le travail de la Cour montre, en analysant les politiques menées depuis vingt ans, c'est qu'il est possible d'agir contre la pollution de l'air. La France dispose d'un outil efficace de surveillance de la qualité de l'air. Les émissions de nombreux polluants ont diminué du fait de l'application de normes et de techniques de production plus respectueuses de l'environnement. Les exemples étudiés dans d'autres pays développés montrent que l'action publique peut influencer positivement sur la qualité de l'air, et donc sur l'état de santé des habitants.

La Cour nuance cependant ce bilan positif à deux égards. D'une part, une partie des coûts économiques liés à la pollution peut être diminuée, à condition de donner aux autorités locales la responsabilité de mettre en œuvre les mesures les mieux adaptées, dans un cadre stable fixé au niveau national. D'autre part, les résultats de la politique de lutte contre la pollution de l'air extérieur sont longs à obtenir. L'échéance de la future directive européenne sur la réduction des plafonds nationaux d'émissions de polluants est fixée à 2030.

Il appartient donc dès aujourd'hui aux représentants du suffrage universel, quelques mois après le vote de la loi de transition énergétique, de définir et d'engager les actions concrètes de long terme permettant de respecter les objectifs définis.

Je vous remercie de votre attention. Nous nous tenons à votre disposition, avec les magistrats qui m'entourent, pour répondre à vos questions.