

N° 412

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 avril 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) par le groupe de travail (2) sur la **lutte contre la pollution de l'air**,*

Par Mme Nelly TOCQUEVILLE,

Sénatrice

(1) *Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; MM. Claude Bérít-Débat, Patrick Chaize, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart, vice-présidents ; Mmes Nicole Bonnefoy, Pascale Bories, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean Bizet, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marta de Cidrac, MM. Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Philippe Madrelle, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Charles Revet, Mmes Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.*

(2) *Ce groupe de travail est composé de : Mme Nelly Tocqueville, présidente ; M. Cyril Pellevat, vice-président ; Mmes Nicole Bonnefoy et Angèle Préville.*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. DES DÉPASSEMENTS DES NORMES DE QUALITÉ DE L’AIR DANS DE NOMBREUSES AGGLOMÉRATIONS QUI FONT L’OBJET D’UN PRÉCONTENTIEUX EUROPÉEN	7
A. LA POLLUTION ATMOPSHÉRIQUE : UNE URGENCE SANITAIRE ET UN ENJEU SOCIO-ÉCONOMIQUE MAJEURS.....	7
B. LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE ET NATIONALE EN MATIÈRE DE POLLUTION DE L’AIR	10
1. <i>Des objectifs de réduction de la pollution atmosphérique fixés par l’Union Européenne</i>	10
2. <i>... qui ont été transposés en droit national</i>	14
3. <i>... et pris en compte dans plusieurs documents de planification nationaux et territoriaux</i>	15
a) Le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA).....	16
b) Les plans de protection de l’atmosphère (PPA)	17
c) Les schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE)	18
d) Les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)	19
C. DES DÉPASSEMENTS DES VALEURS LIMITES DE POLLUANTS QUI PERSISTENT ET FONT CRAINdre UN CONTENTIEUX EUROPÉEN	20
1. <i>Malgré la baisse continue de la pollution atmosphérique</i>	20
2. <i>... des dépassements des normes de qualité de l’air sont toujours observés dans de nombreuses agglomérations</i>	23
3. <i>... ce qui a conduit la Commission européenne à engager une procédure précontentieuse contre la France</i>	25
4. <i>... et le Conseil d’État à enjoindre le Gouvernement à agir pour réduire la pollution de l’air</i>	26
II. L’ÉLABORATION DE FEUILLES DE ROUTES POUR REMÉDIER À CES DÉPASSEMENTS : UN EXERCICE NÉCESSAIRE MAIS INSUFFISANT ?	27
A. EN RÉPONSE À L’INJONCTION DU CONSEIL D’ETAT, LE GOUVERNEMENT A PRIVILÉGIÉ L’ÉLABORATION DE FEUILLES DE ROUTE « OPÉRATIONNELLES ET MULTI-PARTENARIALES »	27
B. DES FEUILLES DE ROUTE RÉALISÉES DANS LA PRÉCIPITATION ET SANS ÉVALUATION	30
1. <i>Des feuilles de route à la portée juridique incertaine</i>	30
2. <i>Une articulation variable avec les plans de protection de l’atmosphère</i>	30
3. <i>Des mesures hétéroclites à l’efficacité incertaine</i>	31
C. DES FEUILLES DE ROUTES CENTRÉES SUR LES ACTIONS MISES EN PLACE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	31
1. <i>La région Ile-de-France</i>	32
2. <i>La région Auvergne-Rhône-Alpes</i>	38
3. <i>La région Grand Est</i>	40
4. <i>La région Provence-Alpes-Côte d’Azur</i>	41

D. LES FEUILLES DE ROUTE DOIVENT IMPÉRATIVEMENT SE TRADUIRE PAR DES MESURES RAPIDES ET CONCRÈTES ET FAIRE L'OBJET D'UN SUIVI RÉGULIER.....	43
1. Une démarche partenariale favorable à l'acculturation et à la mobilisation des parties prenantes.....	43
2. Les mesures prises pour améliorer la qualité de l'air doivent faire l'objet d'un accompagnement pour en assurer l'acceptabilité et la pérennité.....	44
3. Pour avoir des effets concrets sur la qualité de l'air, une entrée en vigueur rapide et un suivi rigoureux et régulier des feuilles de route est indispensable	45
TRAVAUX EN COMMISSION	47
I. EXAMEN EN COMMISSION	47
II. AUDITION DE MME ANNE HIDALGO, MAIRE DE LA VILLE DE PARIS	61
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	81

Mesdames, Messieurs,

La pollution de l'air constitue la **principale cause environnementale de mortalité en France**.

Elle est responsable, chaque année, de **48 000 décès prématurés**, et contribue au développement et à l'aggravation de plusieurs pathologies comme des maladies respiratoires, des maladies cardiovasculaires ou des cancers de l'appareil respiratoire.

À cette urgence sanitaire, s'ajoute un **coût socio-économique important**, que la commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air a, dans son rapport de juillet 2015, évalué **entre 70 et 100 milliards d'euros**¹.

Si les actions entreprises ces dernières années pour réduire la pollution de l'air ont permis une baisse effective et continue des émissions et des concentrations de polluants, **de nombreuses agglomérations restent marquées par des dépassements des normes européennes de qualité de l'air**.

Cette situation a conduit la Commission européenne à engager **deux procédures précontentieuses contre la France** pour non-respect des valeurs limites relatives au dioxyde d'azote et aux PM₁₀, qui pourraient aboutir à terme à un contentieux devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Prenant acte de la persistance des dépassements et de l'insuffisance des mesures mises en œuvre en vue de réduire la pollution atmosphérique, le Conseil d'État a, dans une décision de juillet 2017, **enjoint le Gouvernement à élaborer d'ici le 31 mars 2018, dans 14 zones concernées, des plans d'actions** permettant de ramener les concentrations de polluants sous les valeurs limites.

Suite à cette décision, le Gouvernement a annoncé **l'élaboration, par les préfets des régions concernées, de feuilles de route** devant prévoir des actions locales permettant de réduire à court terme la pollution de l'air.

C'est dans ce contexte, et **afin d'évaluer la démarche gouvernementale d'élaboration de feuilles de route de lutte contre la pollution de l'air**, que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a décidé de créer un groupe de travail.

¹ Rapport n° 610 (2014-2015), de Mme Leila AÏCHI, fait au nom de la commission d'enquête coût économique et financier de la pollution de l'air.

Outre l'envoi d'un questionnaire aux préfets des régions concernées par la mise en place de feuilles de route, ce groupe de travail a procédé à **l'audition de plusieurs responsables des services de l'État en région et de représentants de collectivités territoriales** associés à la définition des feuilles de route.

Le groupe de travail a cherché à évaluer les conditions d'élaboration des feuilles de route et à apprécier si les mesures qu'elles prévoient sont **suffisantes pour convaincre la Commission européenne de ne pas engager de procédure contentieuse**. Le présent rapport fait part de ses principaux constats.

I. DES DÉPASSEMENTS DES NORMES DE QUALITÉ DE L'AIR DANS DE NOMBREUSES AGGLOMÉRATIONS QUI FONT L'OBJET D'UN PRÉCONTENTIEUX EUROPÉEN

A. LA POLLUTION ATMOPSHÉRIQUE : UNE URGENCE SANITAIRE ET UN ENJEU SOCIO-ÉCONOMIQUE MAJEURS

La **pollution atmosphérique** se traduit par la présence dans l'air extérieur de substances ayant des effets néfastes sur la santé humaine et sur l'environnement. Ces substances peuvent être le résultat d'activités anthropiques (industrie, transport, agriculture, chauffage résidentiel, etc.) ou de phénomènes naturels (éruptions volcaniques, décompositions de matières organiques, incendies de forêts, etc.).

En droit interne, la **définition de la pollution atmosphérique** a été introduite par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (dite loi « LAURE ») : « *Constitue une pollution atmosphérique au sens du présent titre l'introduction par l'homme, directement ou indirectement ou la présence, dans l'atmosphère et les espaces clos, d'agents chimiques, biologiques ou physiques ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives* »¹.

La pollution de l'air a des **effets néfastes sur la santé et l'environnement scientifiquement établis**. Plusieurs études ont mis en évidence un lien entre la pollution atmosphérique d'une part, et la **morbidity et mortalité prématurée** d'autre part.

Dans son rapport annuel sur la qualité de l'air en Europe publié en 2017², **l'Agence européenne pour l'environnement estime à 428 000 le nombre de décès prématurés en Europe** dus à l'exposition de long terme aux particules fines PM_{2,5}, à 78 000 ceux dus au dioxyde d'azote (NO₂) et à 14 400 ceux dus à l'ozone (O₃)³.

En France, d'après une étude quantitative d'impact sanitaire (EQIS) publiée par Santé publique France en 2016, **48 000 décès prématurés par an** peuvent être attribués à l'exposition aux PM_{2,5}, dont plus de la moitié dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants⁴. La pollution de l'air constitue ainsi la **première cause environnementale de mort prématurée**.

¹ Article L. 220-2 du code de l'environnement.

² Agence européenne pour l'environnement, « Air quality in Europe », octobre 2017.

³ Au sein de 41 pays européens étudiés. Dans l'Union européenne, le nombre de décès prématurés est estimé à 399 000 pour les PM_{2,5}, 75 000 pour le NO₂ et 13 600 pour l'O₃.

⁴ Santé publique France, « 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 », 2016.

L'exposition aux polluants atmosphériques **contribue au développement de pathologies chroniques et aggrave les symptômes de certaines pathologies existantes**. Plusieurs études d'impact sanitaire ont ainsi mis en évidence les liens entre la pollution atmosphérique et le développement :

- **de pathologies respiratoires** (broncho-pneumopathies obstructives chroniques, bronchites chroniques, bronchites aiguës et asthme) ;

- **de maladies cardio-vasculaires** (infarctus du myocarde, angine de poitrine, troubles du rythme cardiaque) ;

- **de cancers de l'appareil respiratoire**. En 2013, le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) a classé la pollution de l'air comme cancérogène certain pour l'homme (groupe 1).

Dans une étude de 2015, le Commissariat général au développement durable (CGDD) a présenté l'état des connaissances quant à la **part attribuable à la pollution de l'air de ces différentes pathologies**¹.

L'asthme constitue la principale affection causée par la pollution de l'air, le nombre de cas lui étant attribuables étant compris entre 10 % et 35 % (soit entre 400 000 et 1 400 000 cas par an).

S'agissant des broncho-pneumopathies obstructives chroniques (BPCO), la part attribuable à la pollution de l'air est estimée entre 10 et 15 % (soit entre 47 900 et 72 000 cas par an), pour les bronchites chroniques, cette part serait de 10 % (120 000 cas par an). Pour les bronchites aiguës de 5 % (950 000 cas par an par an dont 450 000 enfants et 500 000 adultes)².

Pour ce qui est des cancers, cette part serait comprise entre 1 et 5 % pour les cancers des voies respiratoires hautes (soit entre 76 et 380 cas par an) et entre 4 % et 10 % pour les cancers des voies respiratoires basses³ (soit entre 1 608 et 4 205 cas par an).

Des études récentes ont également pointé des **effets possibles de la pollution de l'air sur la reproduction, le risque de naissance prématurée, le développement de l'enfant**⁴, les **maladies neurodégénératives** comme la

¹ Commissariat général au développement durable, « Estimation des coûts pour le système de soins français de cinq maladies respiratoires et des hospitalisations attribuables à la pollution de l'air », avril 2015.

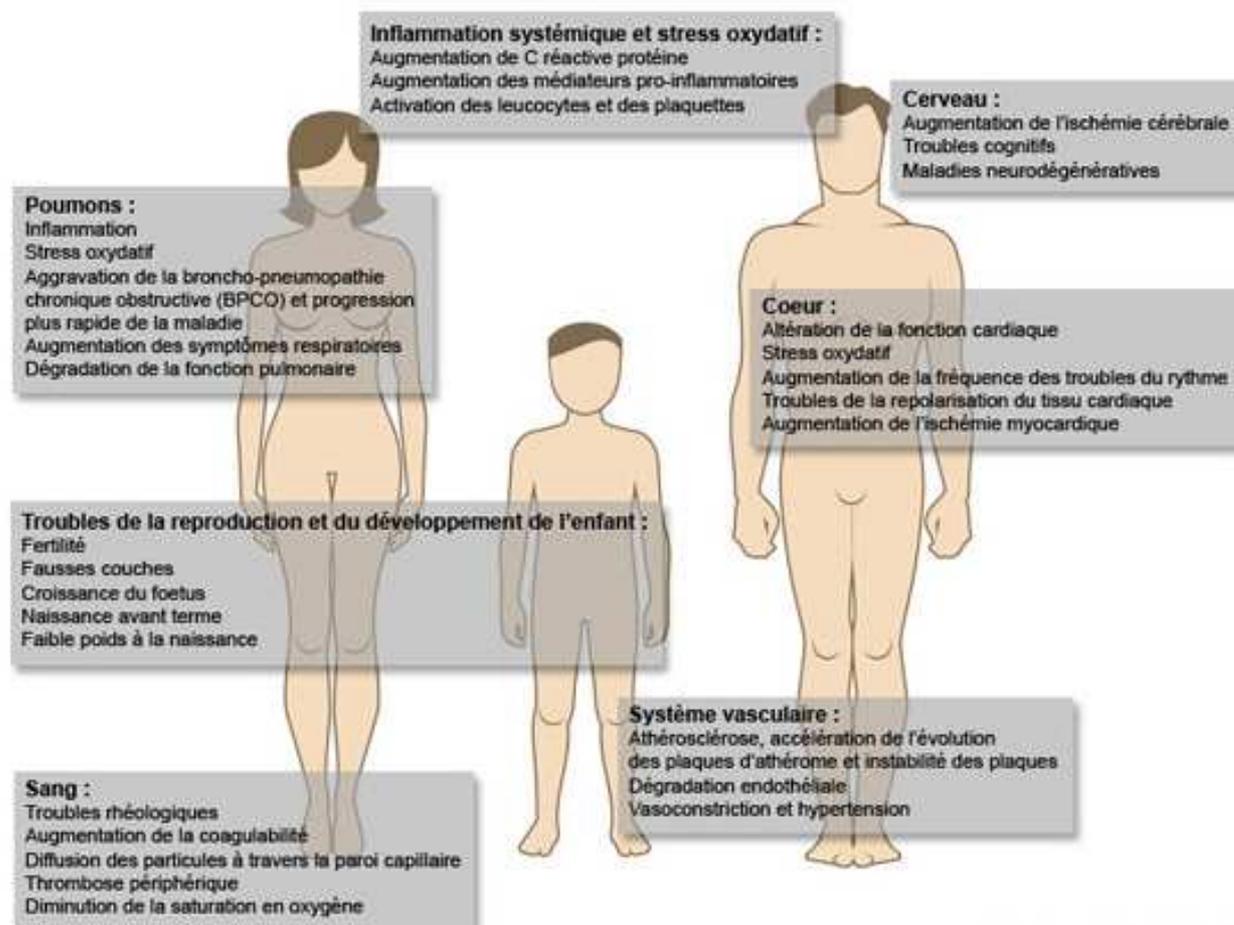
² Olivier Chanel et al., « Monétarisation des effets de la pollution atmosphérique sur la santé de la population française : une approche européenne », Étude réalisée pour le compte de l'ADEME dans le cadre du programme PREDIT, décembre 1999.

³ Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail, « Impacts économiques des pathologies liées à la pollution de l'air », octobre 2007.

⁴ La revue de l'OMS Europe « Review of Evidence on Health Aspects of Air pollution » dite « Revihaap », publiée en 2013, a conclu à un lien de causalité entre l'exposition aux PM_{2,5} et la mortalité et morbidité cardiovasculaire et respiratoire, et en particulier un lien entre une exposition à long terme à ces particules et des effets comme l'athérosclérose, des issues indésirables de la grossesse (faible poids de naissances, prématurés, etc.), des pathologies respiratoires chez l'enfant, ainsi qu'un lien possible avec des atteintes du neuro-développement et des fonctions cognitives et le diabète.

maladie d'Alzheimer ou encore la santé mentale et plus particulièrement l'anxiété¹.

Effet des particules fines sur la santé



Source : Programme de surveillance air et santé, Institut national de veille sanitaire, 2014

Outre ses effets sur la santé, **la pollution de l'air agit négativement sur l'environnement en contribuant à la pollution des milieux aquatiques, des sols et des forêts** en raison du dépôt des polluants, et en participant à la dégradation de la biodiversité.

Plusieurs travaux ont également mis évidence l'effet de la pollution de l'air sur la **baisse des rendements agricoles**. Une étude réalisée par l'Institut national de recherche agronomique (Inra) et AgroParis Tech en 2003 a ainsi montré que la pollution à l'ozone en Ile-de-France pouvait être responsable de **pertes de rendements pour les cultures de blé de l'ordre de 10 % en moyenne** et pouvant atteindre 20 %, avec des variations importantes selon les zones exposées².

¹ Melinda C Power et al., « The relation between past exposure to fine particulate air pollution and prevalent anxiety: observational cohort study », mars 2015.

² Jean-François Castell et Stéphanie Lebard, « Impacts potentiels de la pollution par l'ozone sur le rendement du blé en Île-de-France : analyse de la variabilité spatio-temporelle », Pollution atmosphérique n° 179, 2003.

Les impacts sanitaires et environnementaux de la pollution de l'air représentent un **coût important pour la société**. Dans son rapport publié en juillet 2015¹, la commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air a ainsi rappelé que ce coût était à la fois :

- **un coût tangible**, qui s'appréhende à partir des dépenses de santé relatives aux pathologies imputables à la pollution de l'air et à la perte de productivité pour l'économie du fait de l'absentéisme et de la morbidité : **le coût de la pollution de l'air pour le système de santé français est évalué entre 1 et 2 milliards d'euros par an**², auquel s'ajoutent les dépenses relatives aux rentes versées au titre des maladies professionnelles, d'un montant de 1 milliard d'euros par an ;

- **un coût intangible**, socio-économique, qui s'évalue à partir des pertes de bien-être pour la société engendrées par les pathologies et les décès prématurés associés à la pollution de l'air. Ce coût fait l'objet de chiffrages disparates, en fonction des méthodologies employées pour monétariser les impacts de la morbidité et la mortalité (valeur monétaire conférée aux années de vie perdue). Ce coût est estimé entre 20 et 30 milliards d'euros par le CGDD et **entre 70 et 100 milliards d'euros par le programme « Clean air for Europe »**³ de la Commission européenne.

Enfin, il est avéré que c'est **l'exposition chronique aux polluants qui a l'impact le plus important sur la santé**, et non les pics de pollution, qui n'ont qu'un effet marginal⁴.

B. LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE ET NATIONALE EN MATIÈRE DE POLLUTION DE L'AIR

1. Des objectifs de réduction de la pollution atmosphérique fixés par l'Union Européenne

Afin d'améliorer la qualité de l'air dans l'Union européenne, le **droit européen fixe des objectifs à la fois en termes de concentrations et d'émissions de polluants atmosphériques**.

Deux directives déterminent des **objectifs de réduction des concentrations de polluants atmosphériques** :

¹ Rapport de Mme Leila Aïchi, fait au nom de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, « Pollution de l'air : le coût de l'inaction », juillet 2015.

² Commissariat général au développement durable, « Estimation des coûts pour le système de soins français de cinq maladies respiratoires et des hospitalisations attribuables à la pollution de l'air », avril 2015.

³ Clean air for Europe (CAFE), Cost-Benefit-Analysis « Baseline analysis 2000 to 2020 », avril 2015.

⁴ Santé publique France, « Quelle est la part des pics de pollution dans les effets à court terme de la pollution de l'air sur la santé dans les villes de France ? », juillet 2016.

- la **directive n° 2004/107/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004** concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant ;

- la **directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008** concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, qui réglemente les concentrations de dioxyde de soufre (SO₂), de dioxyde d'azote (NO₂), de benzène, de monoxyde de carbone (CO), de plomb, d'ozone (O₃), et de particules fines PM₁₀ et PM_{2,5}.

Ces directives définissent des **obligations en matière de surveillance** de la présence de ces polluants dans l'air ambiant et **d'information du public**.

La directive 2008/50/CE définit les **valeurs limites de polluants** que les États membres doivent veiller à ne pas dépasser¹, ainsi que les valeurs cibles qu'ils doivent s'efforcer de respecter. Lorsque, dans une zone ou une agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air dépassent les valeurs limites ou cibles, la directive oblige les États membres à établir des **plans relatifs à la qualité de l'air permettant d'atteindre ces valeurs**².

¹ Article 12 et 13 et annexes XI et XIV de la directive.

² Article 23 de la directive.

Valeurs limites de polluants atmosphériques fixées par la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe

(en microgrammes par mètre cube d'air - $\mu\text{g}/\text{m}^3$)

	Période de calcul de la moyenne	Valeur limite	Marge de dépassement	Date à laquelle la valeur limite doit être respectée
SO₂	Une heure	350 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, à ne pas dépasser plus de 24 fois par année civile	125 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, à ne pas dépasser plus de 3 fois par année civile	1 ^{er} janvier 2005
	Un jour	125 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, à ne pas dépasser plus de 3 fois par année civile	Néant	
NO₂	Une heure	200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, à ne pas dépasser plus de 18 fois par année civile	50 % le 19 juillet 1999, diminuant le 1 ^{er} janvier 2001, puis tous les douze mois par tranches annuelles égales, pour atteindre 0 % au 1 ^{er} janvier 2010	1 ^{er} janvier 2010
	Une année	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	50 % le 19 juillet 1999, diminuant le 1 ^{er} janvier 2001 puis tous les douze mois par tranches annuelles égales, pour atteindre 0 % au 1 ^{er} janvier 2010	
Benzène	Une année	5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (100 %) le 13 décembre 2000, diminuant le 1 ^{er} janvier 2006 puis tous les douze mois de 1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, pour atteindre 0 % au 1 ^{er} janvier 2010	1 ^{er} janvier 2010
CO	Maximum journalier de la moyenne sur 8 heures	10 mg/m^3	60 %	1 ^{er} janvier 2005
Plomb	Une année	0,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	100 %	1 ^{er} janvier 2005
PM₁₀	Un jour	50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, à ne pas dépasser plus de 35 fois par année civile	50 %	1 ^{er} janvier 2005
	Une année	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	20 %	
PM_{2,5}	Une année	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	20 % le 11 juin 2008, diminuant le 1 ^{er} janvier suivant puis tous les douze mois par tranches annuelles égales, pour atteindre 0 % au 1 ^{er} janvier 2015	1 ^{er} janvier 2015
		20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$		1 ^{er} janvier 2020

Source : annexes XI et XIV de la directive 2008/50/CE

Ces valeurs limites sont, pour la plupart, au-dessus des valeurs guides préconisées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dans ses lignes directrices concernant la qualité de l'air¹ permettant de réduire fortement les risques sanitaires de la pollution de l'air.

Valeurs guide de l'OMS pour les principaux polluants atmosphériques

	Durée d'exposition	Valeur guide
SO ₂	Un jour	20 µg/m ³
	Une année	50 µg/m ³
NO ₂	Une heure	200 µg/m ³
	Une année	40 µg/m ³
O ₃	Huit heures	100 µg/m ³
PM ₁₀	Un jour	50 µg/m ³
	Une année	20 µg/m ³
PM _{2,5}	Un jour	25 µg/m ³
	Une année	10 µg/m ³

Source : Lignes directrices de l'OMS relatives à la qualité de l'air, 2005

Par ailleurs, cette directive fixe **des seuils d'information et des seuils d'alerte de concentrations de polluants**. Lorsqu'il existe un risque que ces seuils soient dépassés dans une zone ou une agglomération donnée, les États membres doivent mettre en place des **plans d'action de court terme** afin de réduire les polluants².

S'agissant des **émissions de polluants atmosphériques**, la directive 2001/81/CE fixant les plafonds d'émissions nationaux (dite directive « NEC ») prévoit pour la période 2010-2015, pour chaque État membre, des plafonds s'agissant des émissions anthropiques de **quatre polluants** : le dioxyde de soufre (SO₂), les oxydes d'azote (NO_x), les composés organiques volatiles non méthaniques (COVNM), l'ammoniac (NH₃).

¹ OMS, Lignes directrices relatives à la qualité de l'air, mise à jour de 2005.

² Article 24 et annexe XII de la directive. Ces plans à court terme peuvent comprendre « des mesures ayant trait à la circulation des véhicules à moteurs, aux travaux de construction, aux navires à quai et au fonctionnement d'installations industrielles ou à l'utilisation de produits industriels et au chauffage domestique ».

Une **nouvelle directive « NEC » a été adoptée en 2016¹**, qui prolonge les plafonds actuels jusqu'en 2019 et fixe de nouveaux plafonds d'émissions nationaux plus contraignants pour 2020 et 2030, avec un objectif intermédiaire en 2025, en **incluant dans la réglementation les particules fines PM_{2,5}²**.

Cette directive impose également aux États membres d'adopter et de mettre en œuvre des **programmes nationaux de lutte contre la pollution de l'air³** définissant des priorités d'actions ainsi que les options envisagées pour respecter les engagements de réduction des émissions fixés par la directive.

Engagements de réduction des émissions de polluants atmosphériques fixés pour la France par les directives « NEC »

(en kilotonnes et en pourcentages)

	Émissions en 2005	Objectifs en 2010 prévus par la directive « NEC » de 2001	Émissions en 2010	Objectifs en 2020 par rapport à 2005 prévus par la directive « NEC » de 2016	Objectifs en 2030 par rapport à 2005 prévus par la directive « NEC » de 2016
SO ₂	465	375	286	- 55 %	- 77 %
NO _x	1 429	810	1 087	- 50 %	- 69 %
COVNM	1 189	1 050	813	- 43 %	- 52 %
NH ₃	686	780	700	- 4 %	- 13 %
PM _{2,5}	255	-	216	- 27 %	- 57 %

Source : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique et annexe II de la directive 2016/2284

2. ... qui ont été transposés en droit national...

La directive 2008/50/CE a été **transposée en droit interne par la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008** relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

¹ Directive 2016/2284 du Parlement et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE.

² En revanche, le méthane (CH₄), que la Commission européenne proposait initialement de réglementer, ne fait pas l'objet d'un plafond d'émissions.

³ Article 6 de la directive.

Conformément au droit européen, l'article L. 221-1 du code de l'environnement prévoit que « l'État assure, avec le concours des collectivités territoriales la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement. (...) **Des normes de qualité de l'air définies par décret en Conseil d'État sont fixées, après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en conformité avec celles définies par l'Union européenne et, le cas échéant, par l'Organisation mondiale de la santé.** (...) Un objectif pluriannuel de diminution de la moyenne annuelle des concentrations journalières de particules atmosphériques est fixé par arrêté (...) ». Les valeurs limites et les seuils d'alertes pour les différents polluants visés par la directive ont été fixés par le décret du 21 octobre 2010¹.

En outre, conformément aux dispositions de la directive 2016/2284 « NEC » sur les plafonds d'émissions nationaux, l'article L. 222-9 prévoit que « **des objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques anthropiques, à l'exclusion des émissions de méthane entérique naturellement produites par l'élevage de ruminants, sont fixés par décret pour les périodes allant de 2020 à 2024, de 2025 à 2029 et à partir de 2030** ». Ces objectifs ont été fixés par le décret du 10 mai 2017².

3. ... et pris en compte dans plusieurs documents de planification nationaux et territoriaux

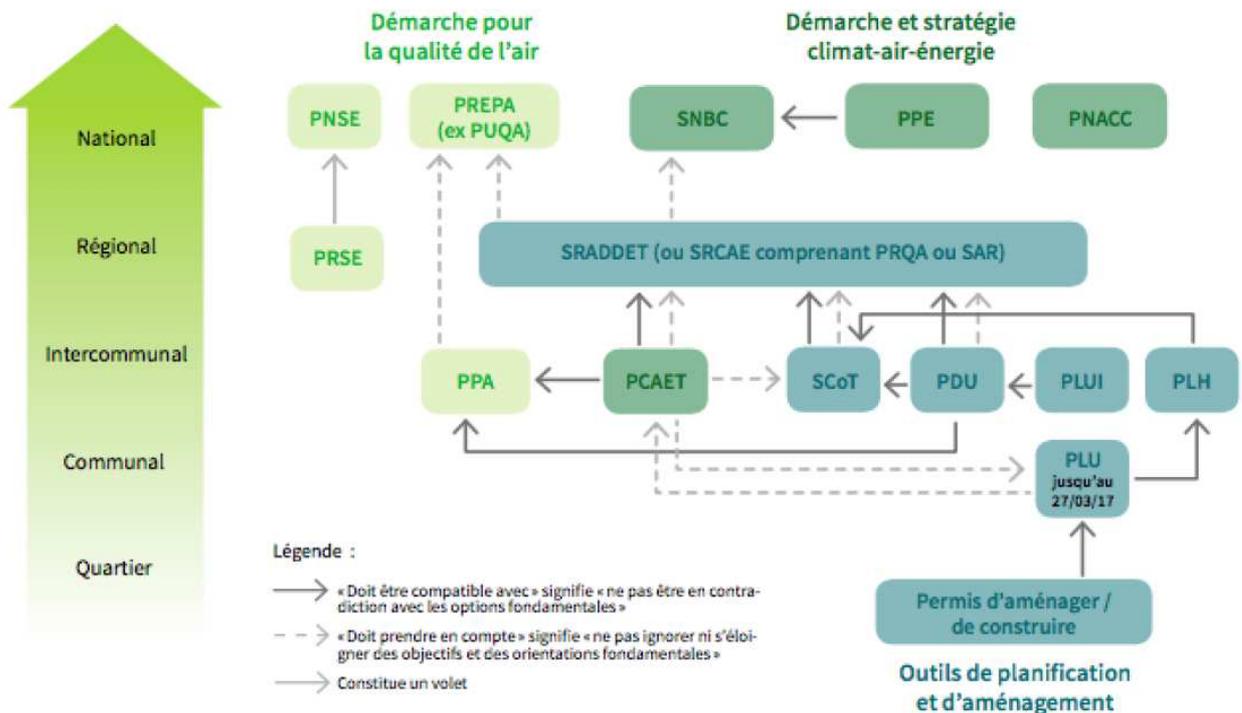
Afin de respecter les normes européennes et nationales en matière de qualité de l'air, le code de l'environnement prévoit l'élaboration et la mise en œuvre de **plusieurs plans et documents**, aux niveaux national et territorial, définissant des objectifs, des orientations ou des actions afin de réduire la pollution de l'air.

Ces plans, élaborés tant par l'État et ses services (plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques, plans de protection de l'atmosphère), que par les collectivités territoriales compétentes en matière d'air et d'énergie (schémas régionaux climat-air-énergie, plans climat-air-énergie territoriaux), **forment un ensemble dense et complexe**, dont la mise en cohérence n'est pas toujours assurée.

¹ Décret n° 2010-1250 du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air.

² Décret n° 2017-949 du 10 mai 2017 fixant les objectifs nationaux de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques en application de l'article L. 222-9 du code de l'environnement.

Planification en matière de qualité de l'air



Source : « PCAET, comprendre, construire et mettre en œuvre », ADEME, décembre 2016.

a) Le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA)

Au niveau national, le principal document de cadrage pour la lutte contre la pollution de l'air est le **plan de prévention des émissions de polluants atmosphériques (PREPA)**, prévu à l'article L. 222-9 du code de l'environnement depuis la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹.

Adopté en 2017, le PREPA est constitué d'un décret fixant **les objectifs de réduction des émissions anthropiques de polluants** pour les périodes 2020-2024, 2025-2029 et à partir de 2030², en cohérence avec les objectifs nationaux fixés dans la directive européenne « NEC » précitée, et

¹ Les dispositions relatives au PREPA ont été modifiées par la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, pour les mettre en conformité avec la directive 2016/2284 du 14 décembre 2016, au regard des périodes visées pour les objectifs de réduction des émissions, de la fréquence des réévaluations du PREPA, et de sa mise à jour en cas d'écart par rapport aux objectifs.

² Décret n° 2017-949 du 10 mai 2017 fixant les objectifs nationaux de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques en application de l'article L. 222-9 du code de l'environnement.

d'un arrêté déterminant **les actions à mettre en œuvre ou à renforcer** sur la période 2017-2021, afin de réduire effectivement ces émissions¹.

Objectifs de réduction des émissions fixés par le PREPA

	ANNÉES 2020 à 2024	ANNÉES 2025 à 2029	À PARTIR DE 2030
Dioxyde de soufre (SO ₂)	- 55 %	- 66%	- 77%
Oxydes d'azote (NO _x)	- 50 %	- 60 %	- 69 %
Composés organiques volatils autres que le méthane (COVNM)	- 43 %	- 47 %	- 52 %
Ammoniac (NH ₃)	- 4 %	- 8 %	- 13 %
Particules fines (PM _{2,5})	- 27 %	- 42%	- 57%

Source : décret n° 2017-949 du 10 mai 2017

Le programme d'actions du PREPA comprend 7 volets, dédiés aux principaux secteurs émetteurs ainsi qu'à certains thèmes transversaux : « industrie », « transports et mobilité », « résidentiel-tertiaire », « agriculture », « mobilisation des acteurs locaux », « amélioration des connaissances et innovation », « pérennisation des financements en faveur de la qualité de l'air ». Chacun de ces volets est **décliné en plusieurs axes, liés à différentes actions**².

Le PREPA doit être réévalué tous les quatre ans et être mis à jour dans les 18 mois lorsque l'inventaire national des émissions ou les projections nationales des émissions indiquent que les objectifs ne sont pas atteints ou suggèrent qu'ils risquent de ne pas l'être.

b) Les plans de protection de l'atmosphère (PPA)

Prévus aux articles L. 222-4 à L. 222-7 du code de l'environnement, les **plans de protection de l'atmosphère (PPA)** constituent le principal instrument mis en œuvre par l'État au niveau local pour lutter contre la pollution de l'air.

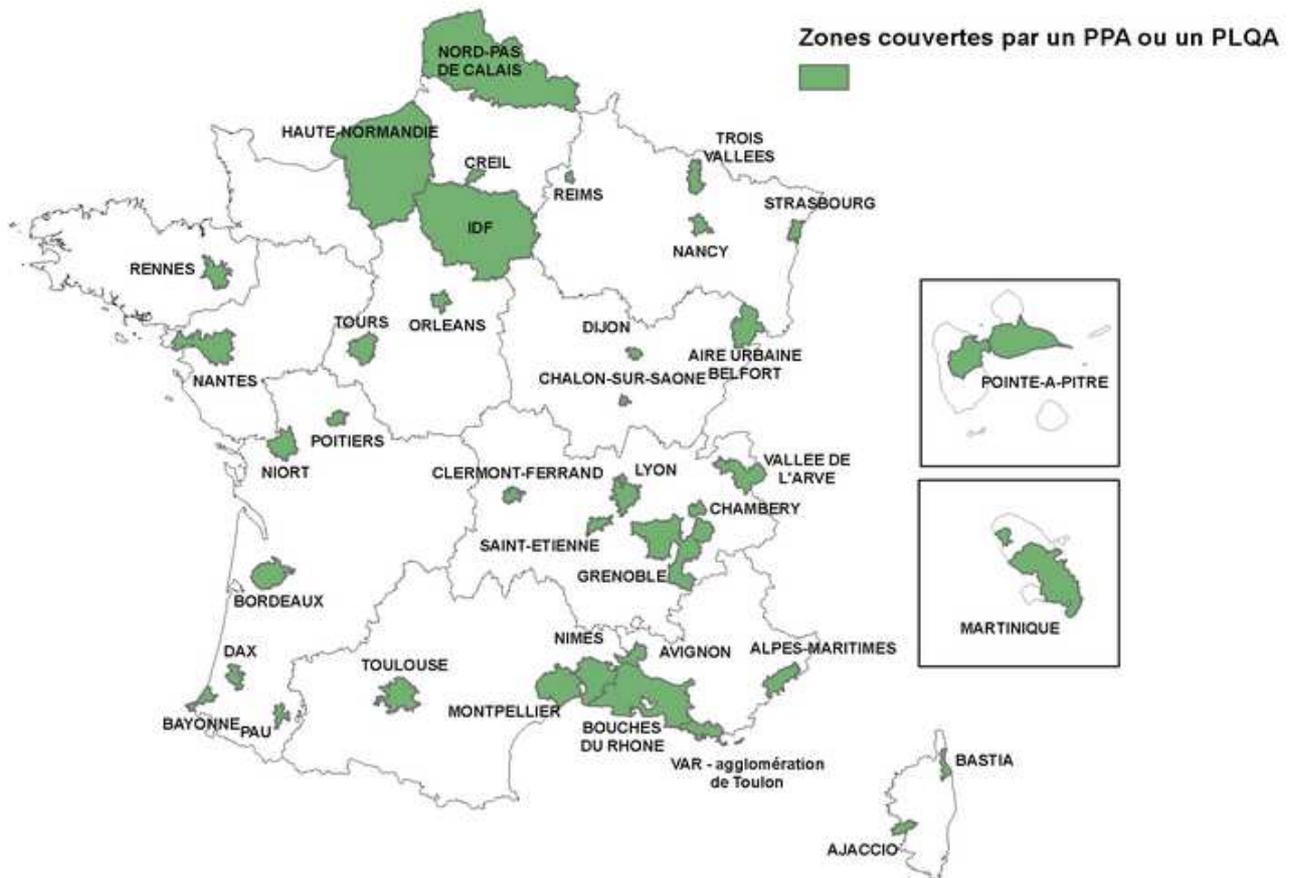
Un PPA doit être élaboré dans **toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où**, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, **les normes de qualité de l'air** ou, le cas échéant, les normes spécifiques mises en place par les préfets de région,

¹ Arrêté du 10 mai 2017 établissant le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

² À titre d'exemple, le volet « transports et mobilité » comprend un axe « Encourager les mobilités actives et les transports partagés », prévoyant notamment une mesure visant à inciter à l'utilisation du vélo, par le déploiement d'une indemnité kilométrique vélo, une aide à l'achat de vélos à assistance électrique et la mise en œuvre d'un nouveau plan d'action mobilités actives (PAMA).

ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être. Il est arrêté par le préfet, après concertation avec les collectivités territoriales et les différentes parties prenantes.

Zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère



Source : Ministère de la transition écologique et solidaire, 2017

Le PPA a pour objet, dans un délai qu'il fixe, de **ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes concernées**. Pour atteindre les objectifs définis par le PPA, les autorités compétentes en matière de police arrêtent les mesures préventives, d'application temporaire ou permanente, destinées à réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique.

En application de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, les PPA **doivent être compatibles avec les orientations des schémas régionaux climat-air-énergie**.

c) *Les schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE)*

Les **schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE)** sont élaborés conjointement par le préfet de région et par le président du conseil régional,

et sont arrêtés par le préfet, au terme d'un processus de consultation engagé avec les collectivités et leurs groupements¹.

Ce schéma fixe notamment, **à l'échelon du territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050, les orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets**, pour atteindre les normes de qualité de l'air et l'objectif pluriannuel de diminution de la moyenne annuelle des concentrations journalières de particules atmosphériques. À ce titre, il peut définir des normes de qualité de l'air propres à certaines zones.

Le contenu des SRCAE sera intégré aux **schémas régionaux d'aménagement, de développement et d'égalité des territoires (SRADDET)**, qui doivent être élaborés d'ici fin juillet 2019. En application de l'article L. 222-9 du code de l'environnement, les SRCAE/SRADDET doivent **prendre en compte les objectifs nationaux et les actions du PREPA**.

d) Les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)

L'élaboration de **plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)** a été généralisée par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)², qui a étendu leur périmètre à la pollution de l'air, **lorsque tout ou partie du territoire qui fait l'objet d'un PCAET est également couvert par un PPA**.

L'article L. 229-26 du code de l'environnement prévoit que le PCAET doit alors comprendre **un programme d'actions permettant**, au regard des normes de qualité de l'air, **de prévenir ou de réduire les émissions de polluants atmosphériques**.

Les PCAET doivent être **compatibles avec le SRCAE/SRADDET et avec les objectifs du PPA**. Ils doivent être mis à jour tous les six ans.

À ces documents dédiés en tout ou partie à la qualité de l'air, **s'ajoute un ensemble de documents sectoriels qui doivent s'articuler en cohérence**, tels que le schéma de cohérence territoriale (SCoT), le plan local d'urbanisme (PLU), le plan de déplacements urbains (PDU) et le programme local de l'habitat (PLH). En effet, **la pollution atmosphérique est un phénomène multifactoriel, dont la résorption appelle une démarche intégrée et cohérente**.

À titre d'exemple, l'Eurométropole de Strasbourg œuvre depuis plusieurs années à **une prise en compte systématique de ces enjeux dans l'ensemble de ses compétences**, en s'appuyant sur une gouvernance interservices. Ce « *réflexe qualité de l'air* » permet notamment de lutter contre la pollution de proximité, particulièrement problématique pour la population vivant ou travaillant près des sources d'émissions de pollution.

¹ Article L. 222-1 du code de l'environnement.

² À l'ensemble des intercommunalités de plus de 20.000 habitants d'ici au 1er janvier 2019, et dès le 1er janvier 2017 pour les intercommunalités de plus de 50.000 habitants.

Or, cette exposition dépend directement de choix d'aménagement et de décisions d'urbanisme¹.

La bonne articulation de ces différents documents, servant de cadre aux mesures prises par les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs compétences, est indispensable pour apporter une réponse transversale et durable à la pollution atmosphérique.

C. DES DÉPASSEMENTS DES VALEURS LIMITES DE POLLUANTS QUI PERSISTENT ET FONT CRAINDRE UN CONTENTIEUX EUROPÉEN

1. Malgré la baisse continue de la pollution atmosphérique...

Les actions entreprises ces dernières années pour réduire la pollution de l'air ont permis une **baisse effective et continue des émissions et des concentrations de polluants**.

Dans son **bilan de la qualité de l'air en France en 2016**², le Commissariat général au développement durable (CGDD) note que les **émissions primaires de polluants ont baissé sur la période 2000-2016**, avec des disparités selon les polluants et leurs origines :

- les **émissions de dioxyde de soufre (SO₂)**, qui proviennent majoritairement de l'industrie, ont baissé de 78 % sur cette période, du fait du développement des énergies renouvelables, des économies d'énergie, et de la mise en conformité des installations avec la réglementation environnementale ;

- les **émissions d'oxydes d'azotes (NO_x)**, incluant le monoxyde d'azote (NO) et le dioxyde d'azote (NO₂), qui proviennent majoritairement des processus de combustion, ont baissé de 49 % du fait des progrès réalisés dans le transport routier (renouvellement des véhicules, pot catalytique) qui ont contrebalancé l'intensification du trafic et l'accroissement du parc automobile ;

- les **émissions de particules fines PM₁₀ et PM_{2,5}** ont respectivement diminué de 41 et 48 %.

En revanche, les teneurs moyennes estivales en ozone (O₃), n'ont pas évolué de manière significative.

Les **principaux secteurs émetteurs de pollution atmosphérique** varient selon les polluants considérés. Ainsi, d'après le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), en 2015 :

¹ Lors des auditions, a été évoqué le cas des établissements recevant des publics sensibles, tels les crèches, écoles, hôpitaux ou établissements pour personnes âgées. Lorsqu'un tel établissement ne peut pas être localisé ailleurs, l'aménagement à proximité du trafic routier peut alors être conçu pour faire écran entre l'axe de transport et l'établissement concerné, grâce à des installations ou à une architecture adaptées.

² Commissariat général au développement durable, « Bilan de la qualité de l'air en France en 2016 », octobre 2017.

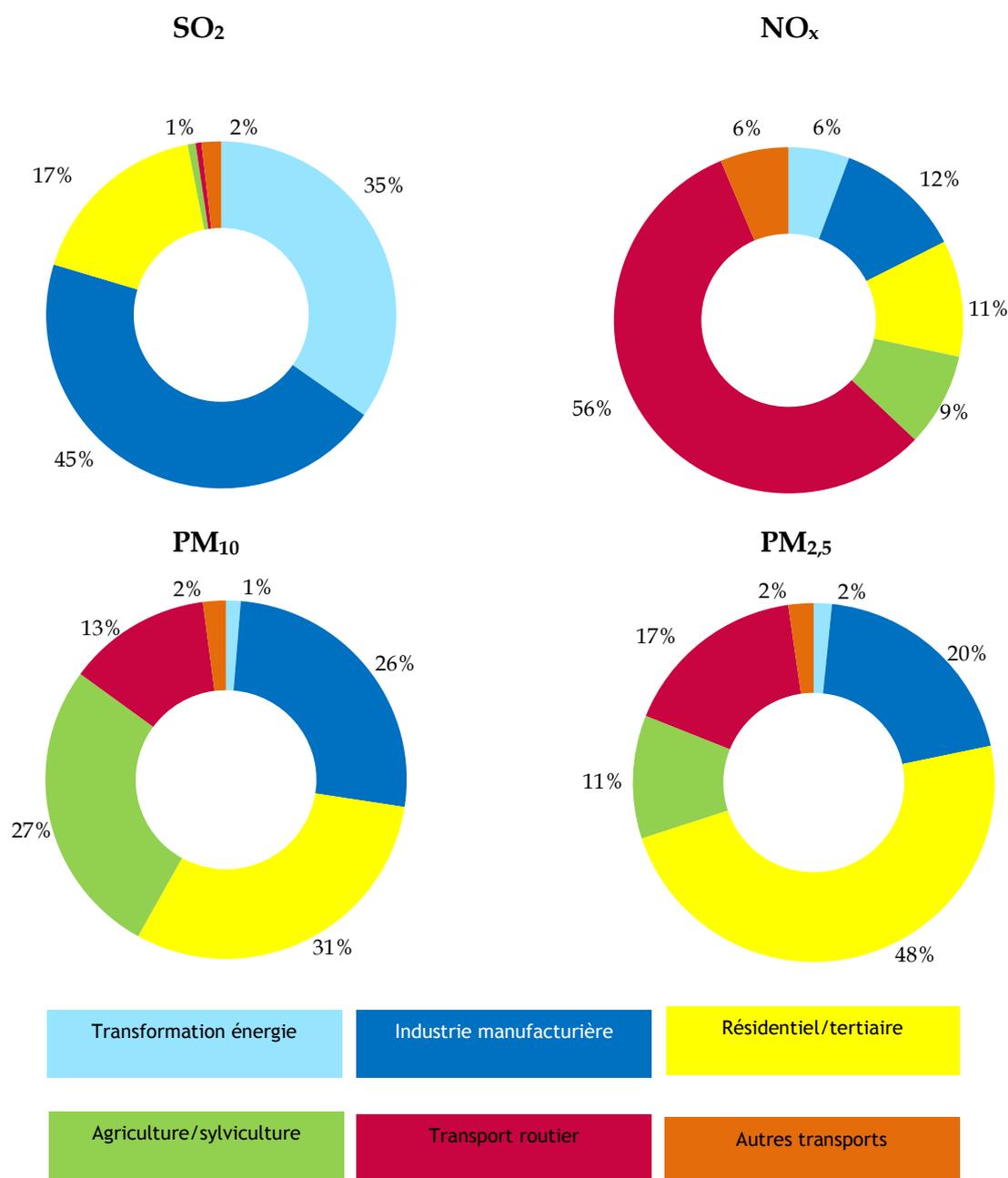
- les **émissions de dioxyde de soufre (SO₂)** provenaient à 80 % de l'industrie manufacturière et énergétique, et à 17 % du secteur résidentiel et tertiaire ;

- les **émissions d'oxydes d'azote (NO₂)** provenaient à 62 % des transports, à 18 % de l'industrie manufacturière et énergétique, à 11 % du secteur résidentiel et tertiaire, et à 9 % de l'agriculture ;

- les **émissions de particules PM₁₀** provenaient à 31 % du secteur résidentiel et tertiaire, à 27 % de l'industrie manufacturière et énergétique, à 27 % de l'agriculture et à 15 % des transports ;

- les **émissions de particules PM_{2,5}** provenaient à 48 % du secteur résidentiel et tertiaire, à 22 % de l'industrie manufacturière et énergétique, à 19 % des transports et à 11 % de l'agriculture.

Émissions atmosphériques de SO₂, NO_x, PM₁₀ et PM_{2,5} par secteur en France métropolitaine en 2015



Source : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)

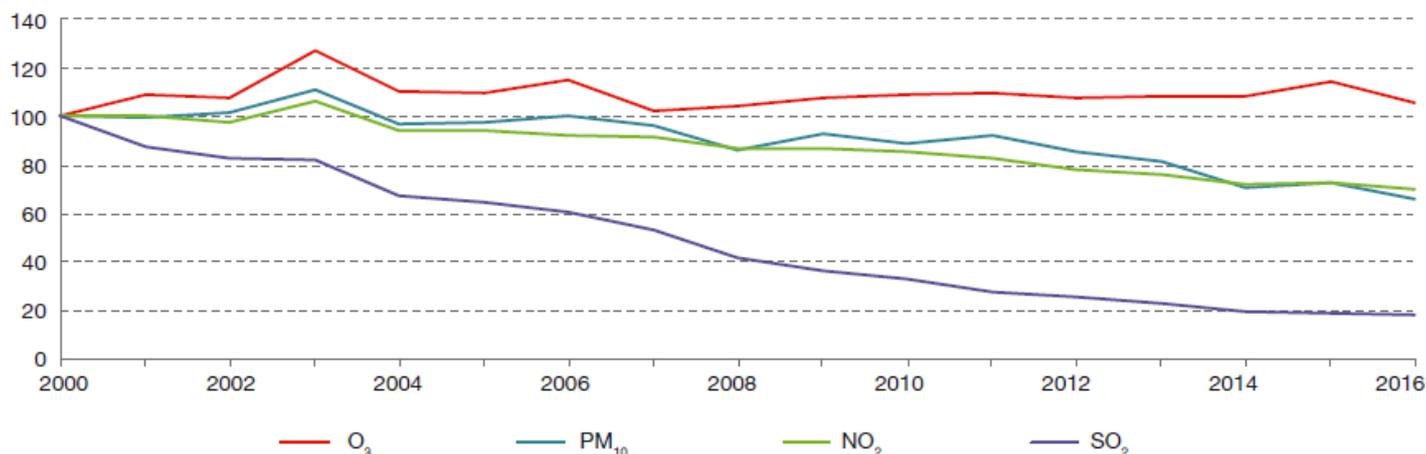
Les **concentrations de polluants atmosphériques** ont également diminué sur la période 2000-2016, mais dans des proportions plus faibles que pour les émissions.

Si les concentrations de SO₂ ont fortement baissé, celles de NO₂ et en particules fines ont également baissé mais de manière plus modérée, et avec des variations interannuelles qui, selon le CGDD, « s'expliquent en partie par les

conditions météorologiques »¹. Les concentrations les plus importantes sont relevées à proximité du trafic routier s'agissant du dioxyde de soufre et des particules fines², et en milieu rural s'agissant de l'ozone.

Évolution des concentrations en SO₂, NO₂, O₃ et PM₁₀ sur la période 2000-2016

(en indice base 100 des concentrations en 2000)



Source : Geod'Air, juillet 2017

2. ... des dépassements des normes de qualité de l'air sont toujours observés dans de nombreuses agglomérations...

Malgré les baisses constatées des émissions et des concentrations de polluants, de nombreuses agglomérations restent marquées par des **dépassements des normes de qualité de l'air**.

En 2016, ces dépassements concernaient **principalement trois polluants** : l'ozone, le dioxyde d'azote et les PM₁₀³, pour respectivement 26, 16 et 3 agglomérations, principalement situées dans la moitié est de la France métropolitaine, en Ile-de-France et en Martinique.

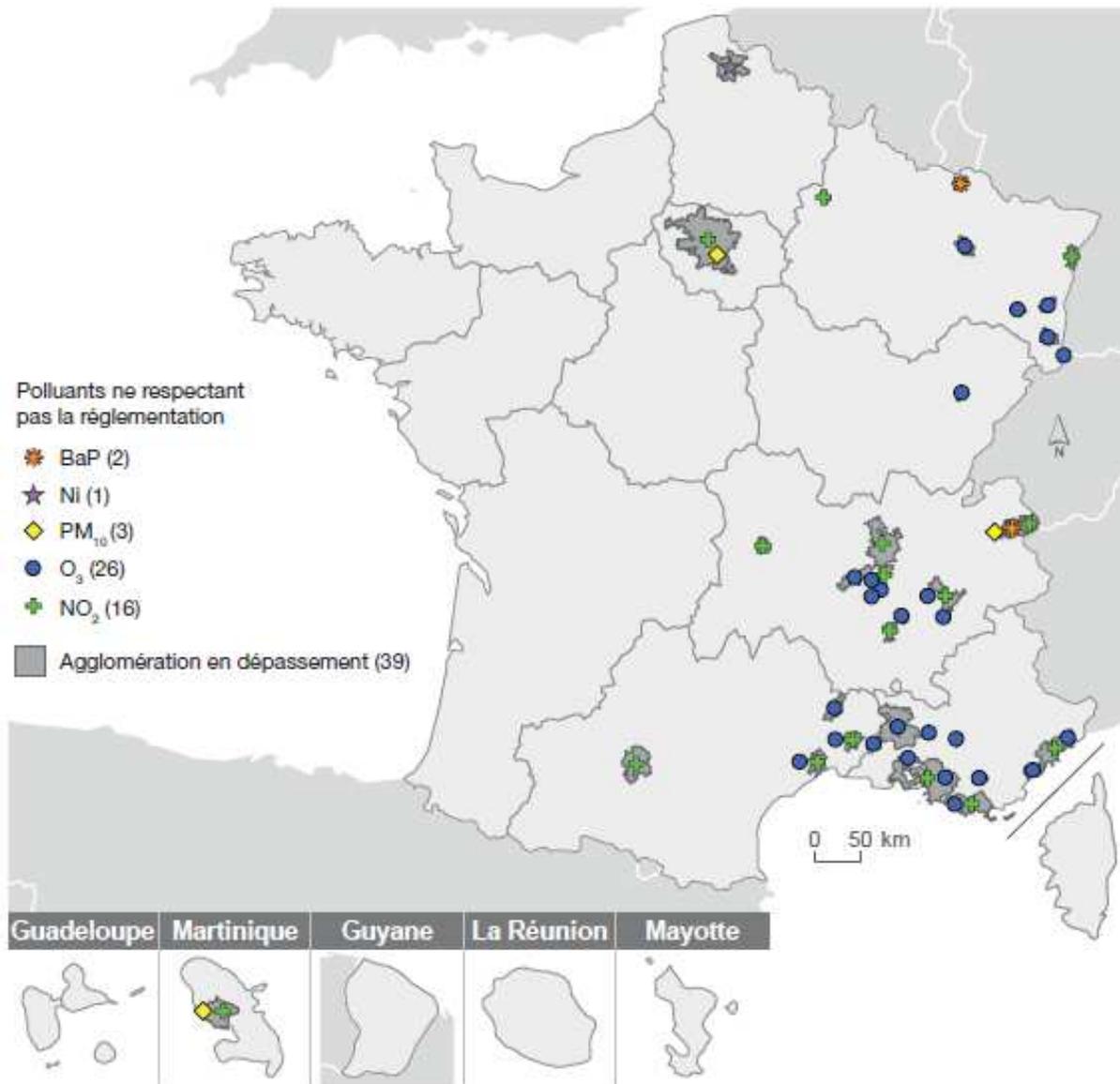
Par ailleurs, la France ne respecte pas son plafond d'émissions fixé pour les oxydes d'azote par la directive « NEC », puisque les émissions étaient, en 2016, supérieures de 3,1 % à celles prévues.

¹ Commissariat général au développement durable, « Bilan de la qualité de l'air en France en 2016 », octobre 2017.

² À proximité du trafic routier, les concentrations moyennes annuelles sont 2 fois plus élevées pour le NO₂ par rapport au fond urbain et 1,2 fois pour les PM₁₀ et les PM_{2,5}.

³ Deux autres polluants font l'objet de dépassements : le benzopyrène dans deux zones et le nickel dans une zone.

Agglomérations concernées par un dépassement des valeurs limites de polluants atmosphériques en 2016



Source : CGDD, Bilan de la qualité de l'air en France en 2016

Il convient à nouveau de rappeler que ces dépassements ne concernent que les valeurs limites européennes transposées en droit national. L'absence de dépassement ne **signifie donc pas que les populations ne sont pas exposées à des polluants atmosphériques dangereux pour leur santé.**

Si l'on tient compte des valeurs recommandées par l'OMS qui permettent de réduire fortement les risques sanitaires, **92 % de la population française est exposée à des concentrations de particules fines PM_{2,5} excessives**, alors même qu'aucune agglomération ne dépasse les valeurs limites fixées pour ce polluant.

3. ... ce qui a conduit la Commission européenne à engager une procédure précontentieuse contre la France ...

Deux **procédures précontentieuses** ont été lancées par la Commission européenne contre la France pour non-respect des valeurs limites relatives aux particules fines PM₁₀ et au dioxyde d'azote.

S'agissant des PM₁₀, la Commission a adressé à la France une mise en demeure en 2009, puis deux avis motivés en octobre 2011 et avril 2015 pour dépassement des valeurs limites dans 10 zones¹, et pour non-respect de l'obligation d'établir des plans de lutte contre la pollution de l'air permettant de réduire cette pollution.

S'agissant du NO₂, après une mise en demeure adressée à la France en juin 2015, la Commission européenne lui a fait parvenir un avis motivé en date du 15 février 2017, pour des dépassements concernant 13 zones².

Depuis l'engagement de ces procédures précontentieuses, **la situation s'est améliorée s'agissant des PM₁₀** puisque, comme indiqué ci-dessus, les dépassements ne concernent plus que trois agglomérations.

Ces procédures précontentieuses pourraient conduire la Commission européenne à **saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**, si elle estime que les mesures prises par la France pour réduire la pollution atmosphérique sont insuffisantes.

Les procédures précontentieuses et contentieuses pour manquement aux obligations européennes

L'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que « *si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne* ».

Cet article distingue donc une première étape, précontentieuse, d'une seconde étape, qui se tient devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

La phase précontentieuse se compose de :

- la **mise en demeure** : les États membres sont invités à présenter leurs observations dans un délai fixé par la Commission européenne ;

- l'**avis motivé**, transmis aux États membres lorsque leurs réponses ne parviennent pas à la Commission dans le délai imparti ou si celle-ci les juge insuffisantes. Dans ce cas, elle expose les manquements et les actions correctrices à apporter et fixe un nouveau délai.

¹ Douai-Béthune-Valenciennes, Grenoble, Lyon, Marseille, la Martinique, Nice, Paris, Toulon, la zone urbaine régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur et la zone urbaine régionale de Rhône-Alpes.

² Paris, Lyon, Grenoble, Vallée de l'Arve, Saint-Etienne, Clermont-Ferrand, Marseille, Toulon, Nice, Strasbourg, Toulouse, Montpellier, Reims.

À l'issue de cette phase précontentieuse, si l'État membre ne s'est pas conformé au droit européen, **la Commission européenne peut saisir la CJUE** conformément à l'article 260 du TFUE (procédure de recours en manquement¹). Celle-ci peut condamner l'État et l'enjoindre à se conformer à ses obligations.

Si, malgré une première condamnation par la CJUE, l'État ne se conforme toujours pas à ses obligations, il peut par alors faire l'objet d'une **nouvelle condamnation assortie cette fois-ci de sanctions pécuniaires** (procédure de « manquement sur manquement² »).

La France **n'est pas le seul État de l'Union européenne à faire l'objet d'une procédure précontentieuse** pour non-respect des normes de qualité de l'air. Huit autres États membres³ font l'objet de telles procédures, tandis que deux pays européens ont déjà été condamnés par la CJUE pour non-respect des valeurs limites relatives au PM₁₀ : la Bulgarie en avril 2017, et la Pologne en février 2018.

Afin de s'assurer que des mesures efficaces soient prises pour réduire la pollution de l'air, le commissaire européen à l'environnement, **Karmenu VELLA, a convoqué les neuf États-membres concernés à un sommet sur la qualité de l'air le 30 janvier 2018**. À cette occasion, il a indiqué que, faute de mesures suffisantes, « *la Commission n'aura d'autre choix que d'engager une procédure judiciaire en saisissant la Cour de justice d'un recours* ». La Commission européenne devrait prendre une décision à ce sujet d'ici la fin du mois d'avril 2018.

4. ... et le Conseil d'État à enjoindre le Gouvernement à agir pour réduire la pollution de l'air

Dans un **arrêt Association Les Amis de la Terre du 12 juillet 2017, le Conseil d'État** a jugé que les dispositions de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 relatives au respect des valeurs limites de polluants atmosphériques **imposent à l'État une obligation de résultat**.

L'arrêt précise en effet qu'en cas de dépassement des valeurs limites de concentration de polluants dans l'air, **l'État ne peut se contenter de prévoir un plan de nature à réduire les polluants**, mais doit s'assurer que les mesures prévues par ce plan permettent effectivement de revenir en-deçà des seuils limites prévus.

¹ « Si la Cour reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour » (*article 260 du TFUE*).

² « Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations » (*article 260 du TFUE*).

³ *L'Allemagne, l'Espagne, la Hongrie, l'Italie, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Slovaquie.*

Dans ces conditions, **le Conseil d'État a enjoint le Premier ministre et le ministre chargé de l'environnement à prendre « toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, pour chacune des zones énumérées¹ (...) un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM₁₀ sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement dans le délai le plus court possible et de le transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018 ».**

Ces zones correspondent à des **zones administratives de surveillance de la qualité de l'air ambiant**, au sein desquelles les associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air (AASQA) sont chargées de surveiller la qualité de l'air².

II. L'ÉLABORATION DE FEUILLES DE ROUTES POUR REMÉDIER À CES DÉPASSEMENTS : UN EXERCICE NÉCESSAIRE MAIS INSUFFISANT ?

A. EN RÉPONSE À L'INJONCTION DU CONSEIL D'ÉTAT, LE GOUVERNEMENT A PRIVILÉGIÉ L'ÉLABORATION DE FEUILLES DE ROUTE « OPÉRATIONNELLES ET MULTI-PARTENARIALES »

À la suite de la décision du Conseil d'État, le Gouvernement a annoncé, dès juillet 2017, **l'élaboration par les préfets de région d'ici fin mars 2018 «en partenariat étroit avec les collectivités territoriales, de feuilles de route opérationnelles sur la qualité de l'air »**³ afin de définir des actions locales de court terme permettant de ramener les concentrations de polluants en dessous des seuils autorisés dans chacune des zones concernées.

L'élaboration des feuilles de route a concerné **14 zones, réparties dans six régions** :

- Région Auvergne-Rhône Alpes : Lyon, Grenoble, Saint-Etienne, Vallée de l'Arve et Valence ;
- Région Grand Est : Reims et Strasbourg ;
- Région Ile-de-France ;
- Région Martinique ;

¹ ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France, Marseille Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Toulon Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nice Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Saint-Etienne Rhône-Alpes, Grenoble Rhône-Alpes, Lyon Rhône-Alpes, Strasbourg Alsace, Montpellier Languedoc-Roussillon, ZUR Champagne-Ardenne et Toulouse Midi-Pyrénées pour le dioxyde d'azote ; ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France et ZUR Martinique pour les particules fines PM₁₀.

² Ces zones sont définies par l'arrêté du 26 décembre 2016 relatif au découpage des régions en zones administratives de surveillance de la qualité de l'air ambiant.

³ Communiqué commun du ministre de la transition écologique et solidaire et de la ministre de la santé sur la qualité de l'air, 13 juillet 2017.

- Région Occitanie : Montpellier et Toulouse ;
Région Provence-Alpes-Côte d'Azur : Aix-Marseille, Nice et Toulon.

En complément des feuilles de route, et afin de répondre aux procédures précontentieuses européennes, **le Gouvernement a mis en avant l'adoption de nouvelles mesures**, en particulier le PREPA adopté en 2017, et a présenté à la Commission européenne le 13 février 2018 **un plan d'actions complémentaire**.

Plan d'action de réduction de la pollution de l'air présenté à la Commission européenne le 13 février 2018

Mesures relatives aux émissions des véhicules

- La convergence de la fiscalité essence et gazole se poursuit. La loi de finances 2018 permettra la convergence en 4 ans ;
- Les aides au développement des véhicules électriques : création de 20.000 infrastructures de recharge au titre du Programme des investissements d'avenir (PIA) ;
- Le renforcement de la prime à la conversion, élargie en 2018 (objectif de remplacement de plus de 100 000 véhicules par an par des véhicules faiblement émetteurs) ;
- La délivrance de certificats d'économie d'énergie (CEE) pour le covoiturage, les wagons d'autoroute ferroviaire, les lubrifiants économiseurs d'énergie pour véhicules légers et les unités de transport combiné rail-route ;
- Afin d'accompagner le verdissement des flottes, notamment des poids lourds, le dispositif de suramortissement pour l'achat ou la location de poids lourds de plus de 3,5 tonnes au GNV ou au bioGNV a été adopté dans la loi de finances 2018 et sera prolongé. De même, la fiscalité du GNV a été gelée, afin de préserver la compétitivité de cette énergie face au diesel. En complément, dans le cadre du programme des investissements d'avenir, il est prévu de déployer 100 stations d'alimentation en GNV pour les poids lourds ;
- Le contrôle technique sur les véhicules sera renforcé pour les poids lourds et les véhicules légers. Les contrôles en bord de route seront approfondis pour rechercher les fraudes aux différents dispositifs antipollution, avec des sanctions.

Mesures relatives à la circulation

- L'instauration de zones à circulation restreinte qui permettent de lutter contre la pollution de fond et le déploiement de vignettes « Crit'air » pour identifier les véhicules en fonction de leur niveau d'émissions polluantes. Les collectivités d'Île de France ont notamment prévu de mettre en place une zone à circulation restreinte dans le périmètre de l'autoroute A86 qui permettrait de réduire de 20 à 25 % les émissions de PM₁₀ sur les axes routiers ;
- La réduction à 80 km/h de la vitesse maximale de circulation sur certaines routes.

Mesures destinées à réduire les émissions liées au chauffage

- La mise en place du « fonds air », pour accompagner les collectivités volontaires situées dans

les zones les plus polluées, à soutenir le renouvellement des appareils de chauffage individuels au bois non performants sur leur territoire ;

- Plusieurs dispositifs, tels que le crédit d'impôt « transition énergétique » (CITE), la TVA à taux réduit, les éco-prêts à taux zéro contribueront également à la réduction des émissions de polluants atmosphériques en soutenant les actions de rénovation énergétique des logements et sont reconduits en 2018 ;

- Un fonds « air mobilité » de 100 M€ sur 5 ans sera mobilisé par l'ADEME dès 2018 pour financer des actions en faveur de la qualité de l'air (dont le renouvellement des appareils de chauffage au bois peu performants cité ci-dessus, et des aides aux mobilités propres).

Source : communiqué de presse du ministre de la transition écologique et solidaire du 13 février 2018.

S'agissant des plans spécifiques à chaque agglomération caractérisée par des dépassements, **le calendrier d'élaboration des feuilles de route a été déterminé par l'échéance du 31 mars 2018**, fixée par le Conseil d'État dans son injonction.

Le processus a été concrètement lancé à partir d'octobre 2017, à l'occasion d'une réunion du ministre de la transition écologique et solidaire avec les préfets des régions concernées. La **concertation avec les collectivités territoriales** a débuté en novembre et s'est appuyé sur un cycle d'échanges et de réunions, alimenté par des questionnaires adressés aux différentes parties prenantes dans chaque territoire, afin de formaliser des propositions. Ces documents ont ensuite été **présentés au Conseil national de l'air (CNA)**¹ lors de sa réunion du 20 mars 2018, avant leur transmission à la Commission européenne.

En termes de méthode, le Gouvernement a souhaité **proposer des feuilles de route « multi-partenariales »**, l'exercice restant toutefois piloté par les préfets et les services des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), pour assurer la cohérence, la coordination et l'homogénéité des mesures. Lors de cette concertation, les collectivités territoriales et leurs groupements - en particulier les métropoles - ont été mobilisés en priorité.

Quant au contenu, il a été décidé que ces feuilles de route viendraient **en complément des PPA existants**, sans appeler de révision directe de ces derniers². Il a donc été recommandé de s'appuyer sur l'existant, et de privilégier **« des actions concrètes de court terme permettant d'aller plus loin et plus vite »**³, **sans mener d'études complémentaires**.

¹ Prévus aux articles D. 221-16 à D. 221-22 du code de l'environnement, le CNA est un organisme consultatif pouvant être saisi pour avis par le ministre chargé de l'environnement de toutes les questions relatives à la lutte contre la pollution de l'air et à l'amélioration de la qualité de l'air. Il est composé de six collèges, visant à représenter la diversité des parties prenantes à la qualité de l'air.

² La décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017 se fonde notamment sur le caractère insuffisant des PPA, eu égard à la persistance des dépassements en matière de particules fines et de dioxyde d'azote, pour enjoindre le Gouvernement à prendre des mesures supplémentaires.

³ Communiqué du ministre de la transition écologique et solidaire, 31 octobre 2017.

B. DES FEUILLES DE ROUTE RÉALISÉES DANS LA PRÉCIPITATION ET SANS ÉVALUATION

1. Des feuilles de route à la portée juridique incertaine

Compte tenu du délai contraint, le Gouvernement a décidé de **ne pas procéder à une modification de l'ensemble des plans de protection de l'atmosphère existants**, dont la durée d'élaboration est longue puisqu'ils font l'objet d'une concertation préalable associant un nombre important d'acteurs et sont soumis à évaluation environnementale et enquête publique, mais de recourir à des feuilles de route.

Or ces documents n'ont pas d'existence juridique à proprement parler et **s'apparentent à du « droit souple »**, dont la portée normative n'est pas assurée.

Les délais impartis pour élaborer les feuilles de route n'ont, dans la plupart des régions, pas **permis de consulter l'ensemble des acteurs traditionnellement impliqués** dans la gouvernance relative aux PPA (représentants du milieu économique, associations environnementales et de riverains, agriculteurs, transporteurs, etc.), bien qu'ils aient pu être informés ponctuellement des mesures pressenties pour y figurer.

De ce fait, l'élaboration des feuilles de route s'est davantage apparentée à un **exercice de regroupement des mesures déjà mises en œuvre ou envisagées par les différents niveaux de collectivités dans un document unique** plutôt qu'à la définition de nouvelles mesures en concertation avec les acteurs concernés (voir *infra*).

2. Une articulation variable avec les plans de protection de l'atmosphère

Au moment de l'élaboration des feuilles de route, les différentes régions concernées se trouvaient dans des **situations disparates s'agissant de leur couverture par un plan de protection de l'atmosphère**.

Si la quasi-totalité des zones identifiées par le Conseil d'État sont des **agglomérations de plus de 250 000 habitants**, qui à ce titre, doivent être couvertes par un PPA, tel n'est pas le cas de Valence qui n'est pas couverte par un tel plan.

Par ailleurs, certains PPA ont été élaborés il y a déjà plusieurs années, comme ceux des agglomérations de Strasbourg (4 juin 2014) ou de Montpellier (20 octobre 2014) lorsque d'autres ont été adoptés très récemment, comme celui de la région Ile-de-France (31 janvier 2018) ou sont encore en cours de révision, comme celui de la vallée de l'Arve.

En fonction de la couverture ou non par un PPA et de la date d'adoption du PPA en vigueur, **l'élaboration des feuilles route n'a pas eu la**

même portée. S'agissant de l'agglomération de Valence, la feuille de route a permis aux acteurs locaux de dresser un inventaire des leviers d'actions pouvant être utilisés en vue de réduire les émissions, une étape préalable à la mise en œuvre d'une démarche plus importante d'élaboration d'un plan complet et concerté de lutte contre la pollution de l'air.

Dans les agglomérations couvertes par un PPA en vigueur, l'élaboration de la feuille de route a permis, la plupart du temps, de **recenser les mesures mises en place par les collectivités territoriales ainsi que les nouvelles actions pouvant être déployées**, en particulier dans le domaine des transports.

Pour la région Île-de-France, dont le PPA est récent, la feuille de route a été conçue pour **compléter et préciser le volet « collectivités territoriales » du PPA**, en lui apportant une déclinaison opérationnelle.

3. Des mesures hétéroclites à l'efficacité incertaine

Les mesures arrêtées dans le cadre des feuilles de route **diffèrent fortement en termes d'objet, de calendrier de mise en œuvre et de portée.** Elles agrègent ainsi des mesures de police, des évolutions réglementaires, des projets d'organisation des mobilités, des projets d'aménagement, ou encore des actions d'information du public. Toutes n'apparaissent pas comme des mesures de court terme, contrairement à l'objectif initialement fixé¹.

Surtout, la contrainte de temps n'a pas permis aux services de l'État **de modéliser et quantifier l'effet des mesures intégrées dans les feuilles de route** en termes d'amélioration de la qualité de l'air.

En l'absence d'évaluation, et compte tenu de la grande hétérogénéité des mesures adoptées, il est **difficile de savoir si ces feuilles de route permettront de réduire les concentrations de polluants de manière suffisante** pour convaincre la Commission européenne de ne pas engager de démarche contentieuse contre la France.

C. DES FEUILLES DE ROUTES CENTRÉES SUR LES ACTIONS MISES EN PLACE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Plutôt que de procéder à un travail exhaustif de définition de nouvelles mesures à mettre en place dans les différents secteurs émetteurs, le Gouvernement a choisi, à travers l'élaboration des feuilles de route, de **mobiliser les collectivités territoriales.**

¹ À titre d'exemple, l'extension de certaines lignes de transports en commun, la création de parkings relais ou encore le déploiement d'un réseau de bornes de recharge sont des mesures dont la mise en œuvre nécessitera plusieurs années.

La plupart des agglomérations sont concernées pas un dépassement des valeurs limites de dioxyde d'azote, un polluant dont il a été rappelé précédemment qu'il est **en grande partie imputable au secteur des transports**, et plus particulièrement au transport routier.

La **compétence des collectivités territoriales en matière d'organisation des transports** a donc incité à inscrire les feuilles de route dans une approche centrée sur les actions locales à mettre en œuvre.

Cet exercice a 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.**

L'élaboration de feuilles de route a eu donc **le mérite de mobiliser les collectivités** autour de la problématique de la pollution de l'air.

Au cours de ses auditions, **voire rapporteure s'est concentrée sur quatre régions** : la région Ile-de-France, la région Auvergne-Rhône-Alpes, la région Grand Est et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

1. La région Ile-de-France

En termes de superficie et de nombre d'habitants, **l'Ile-de-France est la principale région concernée par la pollution de l'air**. En 2015, **1,6 million et 300 000 franciliens** étaient respectivement confrontés à des concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM₁₀ supérieures aux valeurs limites¹.

Le secteur des transports est le premier émetteur d'oxydes d'azote (61 % des émissions) et est responsable de 31 % et 34 % des émissions de particules fines PM₁₀ et PM_{2,5}.

La pollution particulaire est **également imputable au secteur résidentiel-tertiaire** (34 % des PM₁₀ et 47 % des PM_{2,5}).

Le secteur industriel est faiblement contributeur aux émissions de particules fines (6 % de PM₁₀ et 4 % de PM_{2,5}), en revanche, il **produit une part importante des rejets de composés organiques volatiles non méthaniques (31 %)** et, dans une moindre mesure, d'oxydes d'azote (14%).

Enfin, le secteur agricole contribue à hauteur de 15 % aux émissions PM₁₀, mais à **93 % aux émissions d'ammoniac**, en grande partie du fait de la volatilisation lors des épandages d'engrais sur les terres.

¹ Plans de protection de l'atmosphère d'Ile-de-France 2017-2020.

L'élaboration de la feuille de route en Ile-de-France a **coïncidé avec la finalisation d'un troisième plan de protection de l'atmosphère pour la période 2017-2020**, dont l'élaboration a été engagée en janvier 2016, et qui a été approuvé par arrêté interpréfectoral le 31 janvier 2018. Ce nouveau PPA a été élaboré en associant les acteurs des différents secteurs concernés, réunis au sein d'un comité stratégique et de huit groupes de travail.

Le PPA se compose de 25 « défis », portant sur les principaux secteurs émetteurs, **déclinés en 46 actions**, au rang desquelles :

- **pour le secteur agricole** : favoriser les bonnes pratiques pour éviter les émissions d'ammoniac liées à l'usage d'urée solide, mettre en place des formations sur le cycle de l'azote ;

- **pour le secteur industriel** : durcir les normes d'émission de particules et d'oxydes d'azote pour les installations de combustion de biomasse et les installations de co-incinération de combustibles solides de récupération, renforcer le contrôle sur les installations de combustion de taille moyenne ;

- **pour le secteur résidentiel-tertiaire** : informer sur les aides financières pour le renouvellement des équipements anciens de chauffage individuel au bois, inciter les collectivités à mettre en place un fonds de renouvellement de ces équipements ;

- **pour le secteur des transports** : étendre l'obligation de réalisation d'un plan de mobilité aux personnes morales de droit public franciliennes, évaluer les impacts d'une harmonisation à la baisse des vitesses maximales autorisées sur cinq tronçons autoroutiers et routiers nationaux, favoriser le développement du covoiturage, installer des bornes électriques dans les parcs relais.

Compte tenu du calendrier de révision du PPA, la préfecture de région a choisi **de centrer la feuille sur les actions mises en œuvre par les collectivités territoriales franciliennes**. À cette fin, une **instance de concertation co-présidée par le préfet de région et la présidente du Conseil régional** a été installée en décembre 2017, et plusieurs réunions bilatérales avec les principales collectivités concernées ont été menées afin d'aboutir à un document commun.

La feuille de route vient, par conséquent, **préciser la mise en œuvre du volet « collectivités territoriales » du PPA** en définissant onze « défis ».

Les onze « défis » de la feuille de route francilienne

Défi 1 : Optimisons la circulation routière

- étude pour une zone à basse émission à l'intérieur du périmètre de l'autoroute A86 ;
- développement de voies réservées pour le covoiturage sur autoroute ;

- renforcement de la zone à circulation restreinte (ZCR) parisienne ;
- création de zones à 30 km/h.

Défi 2 : Concrétisons la transition écologique des véhicules

- développement des bus propres ;
- installations de stations de gaz naturel pour véhicules (GNV) ;
- verdissement des flottes administratives ;
- installation de bornes de recharge électrique ;
- aides au renouvellement des véhicules par des véhicules peu émissifs.

Défi 3 : Covoiturons

- aides financières incitatives au covoiturage ;
- développement de stations de covoiturage.

Défi 4 : Renforçons l'attractivité des transports en commun

- extension ou nouvelles lignes de transports en commun ;
- création de places de stationnement pour la multi-modalité.

Défi 5 : Optimisons la logistique en faveur de la qualité de l'air

- accompagnement pour le renouvellement des flottes ;
- création d'espaces de logistique durable.

Défi 6 : Protégeons les riverains en limitant l'exposition

- mise en œuvre de plans « anti-bouchon » ;
- requalification des voies pour les partager avec les modes actifs.

Défi 7 : Avec le vélo, changeons de braquet

- aides financières incitatives à l'acquisition de vélos ;
- développement de pistes cyclables ;
- création de stationnements sécurisés pour les vélos ;
- traitement des coupures urbaines.

Défi 8 : Marchons, respirons !

- aménagement d'itinéraires piétons ;
- amélioration des cheminements et coupures urbaines.

Défi 9 : Pour un air sain, chauffons malin

- aide au remplacement des équipements anciens ouverts (fonds air bois).

Défi 10 : Privilégions les chantiers propres

- Élaboration d'une charte « chantiers propres ».

Défi 11 : Rationnalisons nos déplacements professionnels

- Plans de mobilité et télétravail.

La feuille de route **agrège en réalité plusieurs mesures engagées par les différentes collectivités compétentes**, et retracées dans leurs documents de planification :

- **la région Ile-de-France a adopté un plan régional pour la qualité de l'air 2016-2021** le 9 juin 2016, qui prévoit plusieurs actions en vue de diminuer les émissions de polluants, notamment : développer les énergies

renouvelables, créer un fonds « air-bois » afin d'inciter à l'acquisition d'équipements de chauffage individuels plus performants, développer les transports en commun (nouvelles lignes de métro, Grand Paris Express), acquérir des bus électriques, créer des voies réservées aux bus, aux covoitureurs et aux véhicules propres, créer de nouveaux parkings relais, développer des aides à l'acquisition de véhicules propres ;

- **la métropole du Grand Paris a adopté un plan climat air énergie le 8 décembre 2017**, qui prévoit plusieurs actions spécifiques en matière de qualité de l'air et de mobilités, en particulier : accompagner la création d'une zone métropolitaine de circulation à basses émissions, accompagner la mise en place de plans de déplacement pour les administrations et soutenir la mise en place de plans de déplacements par les entreprises, réaliser un plan métropolitain pour les mobilités actives, créer un fonds air-bois métropolitain, réduire les émissions liées aux chantiers ;

- **la Ville de Paris** mène également plusieurs chantiers en vue de réduire la pollution de l'air : le renforcement progressif de la zone à circulation restreinte, les aménagements urbains (réaménagements de places et de voies, créations de zones à trafic réduit ou de zones 30), le développement des systèmes de mobilité partagée, les aides à l'utilisation de transports en commun et à l'acquisition de véhicules propres ou encore le développement des pistes cyclables dans le cadre du « plan vélo ».

Parmi ces différentes mesures, **les deux mesures les plus significatives** pour la réduction de la pollution particulaire ou des oxydes d'azote sont **le renouvellement des équipements de chauffage résidentiel** à travers la mise en place d'un fond air-bois, d'une part, et **le renforcement de la zone à circulation restreinte (ZCR)** parisienne et son extension à l'intérieur du périmètre de l'autoroute A 86, d'autre part.

La Ville de Paris **a mis en place, le 1^{er} juillet 2016, une ZCR pour l'ensemble des véhicules immatriculés avant 1997**. Cette restriction a été étendue au 1^{er} juillet 2017 au véhicules ayant une vignette Crit'Air 5 (soit les véhicules diesel immatriculés avant 2001). L'objectif est d'étendre progressivement les restrictions de circulation aux Crit'Air 4 en 2019, aux Crit'Air 3 en 2022 et aux Crit'Air 2 en 2024 - ceci correspondant 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**. Il paraît nécessaire que la Mairie de Paris et les autres communes concernées travaillent de concert pour prévoir une adéquation entre leurs ZCR respectives.

Dans une **étude publiée en mars 2018**¹, l'association agréée de surveillance de la qualité de l'air en Ile-de-France Airparif a évalué les impacts sur la qualité de l'air et l'exposition des populations du renforcement de la ZCR parisienne et de son extension au périmètre de l'autoroute A 86.

S'agissant de la ZCR parisienne, la première étape instaurée en 2016 a permis de réduire 5 % des émissions d'oxydes d'azote, 3 % des émissions de PM₁₀ et 4 % de PM_{2,5}. La deuxième étape en 2017 a permis une réduction des émissions de ces polluants de respectivement 15 %, 8 % et 11 %, et l'extension de la restriction de circulation aux Crit'Air 4 conduirait à une nouvelle diminution de ces polluants à hauteur de 23 %, 12 % et 17 %.

La mise en place d'une ZCR élargie au périmètre intra A86 restreignant la circulation aux véhicules Crit'Air 4 et suivants induirait quant à elle une réduction des émissions d'oxydes d'azote de 28 %, de PM₁₀ de 13 % et de PM_{2,5} de 19 %.

¹ Airparif, « Zones à basses émissions dans l'agglomération parisienne – évaluation des impacts sur les émissions du trafic routier, la qualité de l'air et l'exposition des populations », mars 2018.

Les zones à circulation restreinte (ZCR)

Dans le cadre de leurs pouvoirs de police de la circulation, les maires et les présidents d'EPCI compétents **peuvent mettre en place, sur tout ou partie de leur territoire, des zones à circulation restreinte (ZCR)** afin de lutter contre la pollution atmosphérique.

Prévues à l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **les ZCR sont délimitées par un arrêté** qui fixe les mesures de restriction de circulation applicables et détermine les catégories de véhicules concernés.

Les véhicules circulant dans une ZCR doivent être **identifiés à l'aide de certificats de qualité de l'air** (« Crit'Air »), établis en tenant compte de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques et de leur sobriété énergétique, selon un classement fixé par arrêté¹.

Certificats de qualité de l'air des voitures particulières

 <p>Tous les véhicules 100% électriques et hydrogènes</p>	
 <p>Tous les véhicules gaz et les véhicules hybrides rechargeables</p>	
Essence et autres 	Diesel 
 <p>Euro 5 et 6 À partir du 1^{er} janvier 2011</p>	
 <p>Euro 4 Entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2010 inclus</p>	<p>Euro 5 et 6 À partir du 1^{er} janvier 2011</p>
 <p>Euro 2 et 3 Entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2005 inclus</p>	<p>Euro 4 Entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2010 inclus</p>
	<p>Euro 3 Entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2005 inclus</p>
	<p>Euro 2 Entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2000 inclus</p>
	
 <p>Euro 1 et avant</p>	Jusqu'au 31 décembre 1996

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

¹ Arrêté du 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques en application de l'article R. 318-2 du code de la route.

Lors des auditions des différents acteurs franciliens concernés, votre rapporteure a pu noter **l'importance de mieux coordonner les différentes actions menées par les collectivités et par les services de l'État** en matière de lutte contre la pollution de l'air. La question se pose actuellement, comme évoqué, s'agissant de l'extension de la ZCR parisienne à d'autres communes limitrophes.

Un autre exemple du besoin de coordination concerne les **aides à l'acquisition de véhicules propres**. La région Ile-de-France, la métropole du Grand Paris et la Ville de Paris proposent toutes des aides à l'acquisition de véhicules propres, pour les particuliers et pour les professionnels, dont les montants et les conditions varient, et qui s'ajoutent aux primes à la conversion versées par l'État, rendant le système difficilement lisible. Il pourrait être envisagé de mettre en place un **guichet unique** financé par les différentes collectivités engagées.

Il est donc nécessaire de **renforcer la gouvernance de la politique de lutte contre la pollution de l'air**. La mise en place d'une instance de concertation État/Région visant à élaborer la feuille de route, et associant les autres collectivités territoriales, est une initiative à saluer.

2. La région Auvergne-Rhône-Alpes

Les feuilles de route de la région Auvergne-Rhône-Alpes concernent cinq zones : **Lyon, Grenoble, Saint-Etienne, la Vallée de l'Arve et Valence**¹. Ces agglomérations présentent des dépassements des valeurs limites à la fois pour les particules fines et le dioxyde d'azote, à l'exception de Saint-Etienne, seulement concernée par le dioxyde d'azote.

Près de la moitié (47 %) des émissions de particules fines proviennent du secteur résidentiel, en quasi-totalité en raison du chauffage au bois, cette problématique étant accentuée dans les zones de forte rigueur climatique (Haute-Savoie, Ardèche, Cantal, Haute-Loire). Le secteur agricole (20 %), les transports (17 %) et le secteur industriel (15 %) contribuent à peu près de manière équivalente à la pollution aux particules fines.

Quant au dioxyde d'azote, plus de la moitié des émissions (54 %) proviennent des transports, en quasi-totalité en raison des motorisations diesel, suivi par l'agriculture (20 %), l'industrie (17%) et plus marginalement le secteur résidentiel (7%). Cette problématique est logiquement accrue dans les zones les plus urbanisées.

En matière de **transport routier**, les feuilles de route prévoient de poursuivre et d'accompagner les projets des agglomérations lauréates de

¹ L'agglomération de Valence ayant pour particularité de ne pas être couverte par un PPA.

l'appel à projets « *villes respirables à 5 ans* »¹ pour la **mise en place de zones de circulation restreinte (ZCR)**. La perspective d'une automatisation du contrôle des véhicules en ZCR est étudiée, par un système de lecture optique des plaques d'immatriculation et de verbalisation par traitement automatisé des données.

Les feuilles de route comprennent également des mesures pour **développer le covoiturage**, par une évolution de la réglementation et des aménagements, notamment dans l'agglomération lyonnaise où il est envisagé de créer des voies réservées aux transports en commun et au covoiturage sur le réseau routier structurant.

Quant aux **mobilités actives**, il est proposé d'imposer à tout maître d'ouvrage la création de pistes cyclables en site propre, lors de la création de voies nouvelles ou de la réfection de voies existantes.

Pour le **secteur résidentiel**, la contribution du chauffage à la pollution aux particules fines étant significative en période hivernale, plusieurs mesures visent à **accélérer le renouvellement des appareils au bois peu performants**, en ouvrant les financements du fonds « air-bois » porté par l'ADEME, non seulement aux chaudières à bois de nouvelle génération mais également à d'autres sources d'énergie (énergie solaire, pompes à chaleur, biogaz...), et en labellisant les équipements et le combustible.

Par ailleurs, les feuilles de route prévoient de **rendre plus opérante l'interdiction du brûlage à l'air libre des déchets verts**, en améliorant la connaissance de cette interdiction, en renforçant les contrôles et en facilitant la revalorisation de ces déchets, notamment par des financements de l'ADEME au bénéfice des collectivités territoriales souhaitant acquérir des broyeurs de déchets verts mis à disposition des administrés.

Certaines actions spécifiques visent le **secteur industriel**, pour mieux identifier les émissions, les maîtriser et appliquer les meilleurs techniques disponibles, en particulier pour les sites soumis au régime de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles (directive IED).

L'**adhésion des collectivités territoriales et des acteurs économiques** dans la région a été jugée très satisfaisante par les services de l'Etat. Le niveau de maturité des propositions a toutefois révélé « *des différences d'implication historique* » et des capacités d'expertise inégales pour les collectivités et les services de l'État dans les différents territoires.

¹ Lancé en 2015, l'appel à projets « *villes respirables en 5 ans* » bénéficie à 25 collectivités volontaires pour mettre en place de nouvelles actions en faveur de la qualité de l'air, notamment des ZCR, avec le soutien technique et financier de l'Etat. En Auvergne Rhône-Alpes, trois métropoles sont lauréates de cet appel à projets : Lyon, Grenoble et Saint-Etienne.

3. La région Grand Est

Au sein de la région Grand Est, **deux agglomérations sont concernées** par des dépassements des valeurs limites relatives au dioxyde d'azote : les **agglomérations de Strasbourg et de Reims**.

Ces deux agglomérations sont couvertes par un plan de protection de l'atmosphère, approuvé en juin 2014 pour Strasbourg et en novembre 2015 pour Reims.

Il existe toutefois une **disparité entre ces deux territoires** 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, et bénéficie d'un tissu associatif engagé sur ce sujet, tandis qu'à Reims, cette problématique est plus récente et par conséquent moins bien appréhendée par les élus et les citoyens.

Les feuilles de route ont été élaborées dans les deux territoires **à la suite d'échanges avec les différentes parties prenantes**. Cependant, la contrainte de temps n'a pas permis d'organiser une concertation suffisante permettant d'adopter une position définitive sur certaines mesures, comme le devenir de la traversée urbaine de Reims.

Les feuilles de route ont été conçues en grande partie comme des **déclinaisons opérationnelles, ou comme des compléments aux actions des PPA**. Elles comportent principalement des mesures relatives au secteur des transports ainsi que, dans une moindre mesure, aux secteurs résidentiel et agricole. Elles recensent également un certain nombre de mesures d'information et de sensibilisation des professionnels et des citoyens à la problématique de la qualité de l'air.

Concernant l'agglomération de Reims, les principales mesures inscrites dans la feuille de route portent, en matière de transports, sur **l'engagement d'une réflexion sur l'interdiction de la traversée urbaine de la ville par les poids lourds**, l'instauration de zones 30 dans l'hyper centre, le lancement d'une étude prospective relative à la **mise en place d'une zone à circulation restreinte pour le transport de marchandises**, ou encore la mise en place d'un service de vélo en libre-service.

En ce qui concerne le secteur résidentiel, une mesure prévoit d'identifier les quartiers où se situent les équipements de chauffage individuels les plus anciens et de proposer aux habitants des **offres de remplacement de ces équipements**.

S'agissant du secteur agricole, des actions sont prévues pour réduire le brûlage à l'air libre des sarments de vigne en accompagnant la collecte et la valorisation de la biomasse viticole, et limiter les pratiques de dégel des vignobles par l'usage de techniques de combustion.

La métropole de Strasbourg envisage également de mettre en place en place une **zone à circulation restreinte pour le transport de marchandises**. Les autres actions en matière de transport portent sur une meilleure régulation des carrefours à feu afin de réduire les temps d'attente, la poursuite du développement d'un « réseau express à vélo » sur plus de 130 kilomètres, sur l'installation de bornes de recharges électriques, ou encore sur l'électrification progressive de la flotte de bateaux gérée par la filiale du Port Autonome de Strasbourg « Batorama ».

En ce qui concerne le secteur résidentiel, une mesure importante concerne la **mise en place d'un fonds air-bois** afin d'aider les particuliers à renouveler leurs appareils de chauffage polluants.

De nombreuses actions prévues par la feuille de route sont **portées par des associations de citoyens**, en vue de sensibiliser la population, à travers notamment l'organisation d'une journée sans voiture, la formation des professionnels de santé à la qualité de l'air ou encore la mise en place d'ateliers parents-enfants de sensibilisation aux problématiques de qualité de l'air.

Il est prévu que les mesures de ces deux feuilles de route fassent l'objet d'un **suivi par les commissions de suivi des PPA**, qui se réunissent tous les ans, et qui seront élargies aux nouveaux acteurs identifiés lors de l'élaboration des feuilles de route. Des **comités techniques** seront mis en place entre les services de la DREAL et les collectivités (Grand Reims, ville de Strasbourg et Eurométropole de Strasbourg), afin de suivre les actions des feuilles de route et préparer les commissions de suivi.

4. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, des feuilles de route ont été élaborées pour trois agglomérations : **Toulon, Marseille-Aix et Nice**.

Dans ces trois zones, **le niveau de particules fines ne dépasse plus les valeurs limites**, depuis 2012 pour Toulon, et depuis 2014 pour Marseille-Aix et Nice, **tout en restant supérieur aux recommandations de l'OMS. Quant au dioxyde d'azote, les moyennes annuelles restent supérieures aux valeurs limites dans les trois zones.**

Les émissions de dioxyde d'azote proviennent principalement des transports, compte tenu de **l'importance du trafic routier et de sa localisation à proximité de zones densément urbanisées pour les trois agglomérations**. Quant aux particules fines, les émissions liées au trafic routier restent importantes dans les trois territoires, celles liées au secteur résidentiel et tertiaire deviennent significatives **dans les périodes de chauffage et de brûlage**, et celles du secteur industriel tendent à ré-augmenter depuis 2015, cette dernière problématique concernant essentiellement Marseille-Aix.

Compte tenu de l'origine de la pollution atmosphérique dans ces territoires, **les mesures des feuilles de route se concentrent sur les transports - routiers et non routiers - ainsi que sur le secteur résidentiel et tertiaire.**

Pour les transports routiers, les feuilles de route prévoient notamment : de **désengorger les zones denses**, par des parkings relais et des réductions de vitesse ; **d'encourager les alternatives à la voiture individuelle** par la mise en place de voies réservées de bus sur l'autoroute et des abonnements multimodaux ; et **d'encadrer la circulation des poids lourds.**

Plusieurs mesures visent à réduire **les émissions des activités maritimes et portuaires**, comme l'électrification des navires à quai, la mise en place d'épurateurs mobiles de fumées et la création d'une zone d'émissions contrôlées¹ pour la Méditerranée.

Pour le secteur résidentiel tertiaire, les feuilles de route prévoient d'accélérer la **rénovation énergétique des bâtiments** et de soutenir le **renouvellement des appareils de chauffage**. Elles visent également **une meilleure gestion des déchets verts**, en limitant les dérogations à l'interdiction de brûlage, en renforçant les contrôles ou encore en développant la méthanisation de ces déchets.

Des mesures visent également à **renforcer les contrôles existants pour le secteur industriel**, essentiellement dans le périmètre de Marseille-Aix.

S'agissant de **l'information du public**, les feuilles de route visent à développer le « réflexe Air », en s'appuyant sur un forum régional de la qualité de l'air et la plateforme pédagogique « Air & moi ».

Selon les services de l'Etat, **la mobilisation des collectivités territoriales de la région a progressé mais reste plus hétérogène que dans d'autres régions**. Un changement de perception est toutefois relevé, d'une problématique présentée comme contrainte réglementaire à une véritable prise de conscience des demandes sanitaires et sociétales.

Il a par ailleurs été souligné que dans cette région, **l'information et la sensibilisation de la population pouvaient encore progresser**², notamment sur certaines pratiques individuelles, comme les activités de brûlage de déchets, jugées plus fréquentes que dans d'autres territoires.

¹ Prévues depuis 2005 par l'annexe VI de la Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires (MARPOL), les zones d'émissions contrôlées sont des zones maritimes au sein desquelles les émissions de polluants atmosphériques par les navires sont soumises à des exigences environnementales et à des contrôles accrus.

² La sensibilité de la population à la qualité de l'air est jugée plus marquée à Marseille-Aix qu'à Nice et Toulon, en raison des épisodes de pics de pollution qui ont eu pour effet d'accroître l'information de la population locale sur ces enjeux.

D. LES FEUILLES DE ROUTE DOIVENT IMPÉRATIVEMENT SE TRADUIRE PAR DES MESURES RAPIDES ET CONCRÈTES ET FAIRE L'OBJET D'UN SUIVI RÉGULIER

1. Une démarche partenariale favorable à l'acculturation et à la mobilisation des parties prenantes

La qualité de l'air est un bien commun, et la pollution atmosphérique est l'affaire de tous. Elle nécessite donc une implication de l'ensemble des acteurs : État, collectivités territoriales, industriels, agriculteurs, associations, particuliers... Comme évoqué précédemment, ce phénomène étant multifactoriel, il est indispensable d'agir sur toutes les sources d'émissions, en conservant une cohérence globale.

Votre rapporteure a constaté lors des auditions que **l'approche partenariale retenue pour l'élaboration des feuilles de route a été perçue positivement** par les parties prenantes, en particulier les collectivités territoriales, pour lesquelles ce processus a été vécu comme plus ouvert et moins imposé que l'exercice des PPA, notamment en Île-de-France, où la rédaction de la feuille de route a été pilotée conjointement par la préfecture de région et le conseil régional.

L'élaboration des feuilles de route a mis en lumière une implication historiquement variable des collectivités territoriales en faveur de la qualité de l'air. L'existence préalable d'initiatives collectives en matière de qualité de l'air, *via* la planification locale ou la participation à des appels à projets, comme les « *villes respirable en 5 ans* » ou les « *territoires à énergie positive pour la croissance verte* » (TEPCV), a créé un terrain favorable pour que les élus locaux soient davantage force de propositions.

En mobilisant l'ensemble des acteurs, publics ou privés face à une véritable urgence sanitaire, les feuilles de route ont permis de construire un consensus, d'une part sur le constat et la nécessité d'agir, d'autre part sur les solutions à apporter collectivement. La solidarité territoriale résultant de cette concertation doit permettre une mise en œuvre plus consensuelle des mesures.

Par ailleurs, si les feuilles de route comprennent peu de mesures nouvelles, elles ont permis de formaliser et de faire connaître des actions existantes ou projetées. **Leur plus-value est également de faire connaître des initiatives en cours et de consacrer les responsabilités** de chaque partie prenante pour améliorer la qualité de l'air.

Au-delà de l'obligation pour le Gouvernement de répondre à l'injonction prononcée par le Conseil d'État, cet exercice a donc joué un rôle d'impulsion en élargissant le cercle des parties prenantes, en établissant de nouvelles formes de coopération et en accélérant l'appropriation de ces enjeux.

2. Les mesures prises pour améliorer la qualité de l'air doivent faire l'objet d'un accompagnement pour en assurer l'acceptabilité et la pérennité

À l'occasion de l'élaboration des feuilles de route, **l'information, la sensibilisation et l'accompagnement des populations** ont été régulièrement présentés comme des éléments essentiels à la réussite des mesures prises. **La connaissance des conséquences de la pollution de l'air et de la contribution que chacun peut avoir à l'amélioration de la qualité de l'air, reste inégalement partagée.** Toutefois, dans les territoires confrontés à des pics de pollution, la sensibilité sociétale à la qualité de l'air est plus importante, comme dans la vallée de l'Arve.

Outre un effort général d'information et de sensibilisation à ces enjeux¹, **les mesures visant à modifier le comportement de tout ou partie de la population doivent faire l'objet d'un accompagnement** pour assurer leur acceptabilité, et, par conséquent, leur efficacité dans la durée. *A contrario*, les changements soudains et imposés suscitent l'incompréhension et des réactions de rejet et de résistance.

Selon la mesure envisagée, l'accompagnement peut prendre la forme de campagnes d'information, d'aides financières, ou d'une progressivité dans l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Il est par ailleurs indispensable de **proposer des alternatives crédibles** lorsqu'il s'agit de mettre fin à certaines pratiques ou habitudes.

Les expérimentations de zones à faibles émissions menées jusqu'à présent en France et en Europe montrent qu'**une approche globale et intégrée de la mobilité est indispensable** pour assurer l'efficacité et l'acceptabilité de telles mesures. Cela nécessite notamment le développement d'une offre suffisante de transports en commun, des aménagements favorables au report modal comme les parkings-relais, un accompagnement des professionnels impactés ou encore des aides financières pour l'achat de véhicules moins polluants².

Le même constat peut être fait pour modifier une pratique comme le brûlage des déchets verts. Y mettre un terme appelle à la fois une information accrue sur son interdiction et ses motifs, la mise en place de contrôles pour en assurer le respect, mais également le développement de solutions alternatives pour les particuliers, en organisant la collecte ou en favorisant la revalorisation sur place. À défaut, l'interdiction de l'incinération individuelle de ces déchets restera certainement sans effet.

¹ Des informations simples et marquantes, comme l'importance de la pollution émise par les foyers ouverts, gagneraient à être partagées : en termes de particules, deux heures de combustion équivalent à 6 000 kilomètres parcourus par un véhicule ancien à motorisation diesel.

² « Zones à circulation restreinte : pour une amélioration de la qualité de l'air », CGDD, octobre 2017.

Il est donc indispensable de **préférer une logique d'accompagnement à une approche par la contrainte, pour que la population puisse adhérer pleinement** au projet porté localement en faveur de la qualité de l'air.

3. Pour avoir des effets concrets sur la qualité de l'air, une entrée en vigueur rapide et un suivi rigoureux et régulier des feuilles de route est indispensable

Enfin d'avoir des effets rapides en termes de baisse des concentrations de polluants, **les mesures prévues par les feuilles de route doivent être mises en place dans les meilleurs délais**. Or, beaucoup de feuilles de route ne prévoient pas de manière explicite le calendrier de mise en place des mesures recensées, ce qui fait craindre une mise en application différée.

Le risque inhérent à ces feuilles de route, compte tenu de leur élaboration précipitée, de leur contenu hétérogène et de leur portée juridique incertaine **est d'en faire un exercice ponctuel et formel, en réaction à un risque contentieux, et dépourvu de suites concrètes**. Pour votre rapporteure l'élaboration de ces feuilles de route n'est pas la conclusion d'une procédure contentieuse mais **une étape pour organiser et renforcer durablement la lutte contre la pollution atmosphérique**.

À ce titre, **un suivi rigoureux et régulier de chaque feuille de route, au niveau local mais également national**, doit permettre de s'assurer que les engagements pris par les différentes parties prenantes se traduisent par des actions concrètes.

L'élaboration des feuilles de route a globalement privilégié le nombre à la sélectivité, conduisant ainsi à **l'adoption de mesures hétérogènes et de portée inégale**. Cette situation rend d'autant plus nécessaire un suivi pour prévenir un affaiblissement des actions prévues.

Un tel suivi est indispensable pour **répondre véritablement à la décision du Conseil d'État, qui privilégie une obligation de résultat**, au-delà d'une simple logique de moyens. À ce titre, on peut s'interroger sur l'adéquation pleine et entière de la réponse apportée par le Gouvernement au regard de cette exigence accrue, dès lors qu'il n'a pas été procédé à une estimation *ex ante* des gains potentiels de ces mesures, ni à une modélisation fine de la situation existante (cadastre des émissions par exemple). Faute d'objectifs clairement définis *a priori*, une évaluation objectivement fondée des feuilles de route sera complexe. Le suivi de leur mise en œuvre devra permettre de **résorber ce manque d'études préalables**, pour mesurer dans le temps l'impact des mesures prises et les réorienter si elles s'avèrent inefficaces.

La question des moyens mobilisés pour la mise en œuvre des feuilles de route reste par ailleurs entière. Le manque de précisions sur le coût et les conditions de financement des différentes mesures visées par les feuilles de route a été relevé à plusieurs reprises lors des auditions menées par votre rapporteur. Cette incertitude financière fragilise tout particulièrement la mise en œuvre des actions en matière de réseaux de transport et d'aménagement, qui appellent des ressources significatives. **Le volet financier des feuilles de route devra donc être précisé rapidement,** pour que les mesures proposées soient suivies d'effet.

À cet égard, la limitation des crédits du fonds de financement de la transition écologique (FFTE) a déjà eu un impact sur l'appel à projets « villes respirables à 5 ans ». Pour la métropole de Lyon, l'État a proposé un accompagnement financier limité à l'étude pour la mise en œuvre de la ZCR soit 124 000 euros, contre un million annoncé. Ce moindre engagement de l'État a occasionné des retards pour la création de cette zone.

Enfin, **la dynamique créée par l'adoption de ces feuilles de route devra dépasser les risques de manquement au droit européen en vigueur.** Sans préjuger de l'appréciation que la Commission européenne fera des mesures prises par le gouvernement français et des suites qui seront données aux procédures en cours, **l'ambition des pouvoirs publics en matière de qualité de l'air doit à l'avenir être déterminée par des préoccupations sanitaires** et non par la crainte de contentieux et d'amendes. Quand bien même notre pays parviendrait à respecter la législation européenne dans un délai raisonnable, ses exigences restent bien moindres que les recommandations de l'OMS. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'à terme, les valeurs fixées par le droit européen convergent vers celles de l'OMS.

De ce risque contentieux ponctuel doit donc naître une dynamique durable en faveur de la qualité de l'air, motivée avant toute chose par l'impératif d'une protection accrue de population. À défaut de prendre en temps utile toute la mesure de cette responsabilité morale, la carence des pouvoirs publics engagera peut-être demain leur responsabilité pénale.

TRAVAUX EN COMMISSION

I. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 11 avril 2018, la commission a examiné le rapport d'information du groupe de travail sur la lutte contre la pollution de l'air.

M. Hervé Maurey, président. – Mme Nelly Tocqueville nous présente ce matin les conclusions du groupe de travail qu'elle préside sur la pollution de l'air.

La pollution de l'air est un enjeu sanitaire majeur, responsable de 48 000 décès prématurés chaque année. La France, comme plusieurs autres pays européens, dépasse les normes relatives à la qualité de l'air fixées par l'Union européenne. Ces dépassements récurrents ont conduit la Commission européenne à engager, en 2009 et 2015, deux procédures précontentieuses à l'encontre de la France pour non-respect des valeurs limites en vigueur pour le dioxyde d'azote et les particules fines PM10. Ces procédures, en cours, pourraient déboucher prochainement sur une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) : la Commission devrait donner sa position à la fin du mois d'avril.

Prenant acte du fait que les mesures mises en place pour réduire la pollution atmosphérique sont insuffisantes, le Conseil d'État, en juillet 2017, a enjoint le Gouvernement à élaborer et mettre en œuvre des plans d'actions permettant de ramener les concentrations de polluants en dessous des valeurs limites dans quatorze zones, et à les transmettre à la Commission européenne d'ici le 31 mars 2018. Le Gouvernement a en conséquence confié aux préfets des régions concernées la responsabilité d'élaborer des feuilles de route opérationnelles.

C'est dans ce contexte que notre commission a souhaité créer un groupe de travail, présidé par notre collègue Nelly Tocqueville. Compte tenu des délais, l'objectif de ce groupe de travail n'était pas de faire une évaluation exhaustive de la politique gouvernementale en matière de lutte contre la pollution de l'air, mais de regarder comment ces feuilles de routes ont été élaborées, et si les mesures qu'elles contiennent sont à la hauteur des enjeux.

Mme Nelly Tocqueville, présidente du groupe de travail. – 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 maladies respiratoires, des maladies cardiovasculaires ou encore des cancers de l'appareil respiratoire. Le Centre international de recherche sur le cancer a d'ailleurs classé la pollution de l'air comme cancérigène certain pour l'homme en 2013. Il s'agit donc d'une urgence sanitaire, connue 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 – dont j'étais membre – 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.

Les efforts conduits ces dernières années pour réduire la pollution de l'air, au moyen de la réglementation des émissions industrielles, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments ou la modernisation du parc automobile, ont entraîné 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 PM2,5 de, respectivement, 41 % et 48 %.

Malgré cette baisse, de nombreuses agglomérations affichent des dépassements récurrents des normes de qualité de l'air fixées par le droit européen et transposées en droit national. En 2016, seize agglomérations étaient exposées à des concentrations moyennes de dioxyde d'azote supérieures aux valeurs limites, et trois 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'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime 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 PM2,5 excessives et représentant une menace pour leur santé.

Vous le voyez, il reste encore du chemin à parcourir pour réduire les effets néfastes de la pollution de l'air sur la santé.

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. Ce n'est pas le seul État membre de l'Union européenne dans ce cas, puisque huit autres sont en situation de précontentieux européen, et deux ont déjà été condamnés par la CJUE : la

Bulgarie en avril 2017 et la Pologne en 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 et transmettre à la Commission européenne d'ici le 31 mars 2018 des plans d'actions dans quatorze zones permettant de ramener les concentrations de polluants sous les valeurs limites. Le Gouvernement a donc annoncé l'élaboration, par les préfets des régions concernées, de feuilles de route 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.

Notre groupe de travail visait 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.

Un mot d'abord sur leurs conditions d'élaboration. 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 plus rapide, mais qui de ce fait présente plusieurs lacunes.

D'abord, ces feuilles de route n'ont pas à proprement parler d'existence juridique : elles s'apparentent à du droit souple, dont la portée normative n'est pas assurée. Ensuite, 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'État et ses services, d'une part ; 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. En outre, compte tenu des délais, les préfets n'ont pas pu réunir l'ensemble des acteurs traditionnellement impliqués lors de l'élaboration des PPA, comme les représentants du milieu économique, les associations environnementales ou les agriculteurs. 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.

Ces documents ont cependant eu au moins le mérite 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 les disparités importantes, selon les régions, de prises de conscience et d'actions pour réduire la pollution de l'air. Si certains territoires sont mobilisés depuis longtemps en raison d'une situation particulièrement critique, comme la vallée de l'Arve, ou du fait d'un tissu associatif actif, comme à Strasbourg, il s'agit pour d'autres d'un problème moins aigu et donc moins bien appréhendé. 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 actionnés.

J'en viens au contenu des feuilles de route. Quatorze 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. Lors de mes auditions, je me suis particulièrement intéressée à quatre régions.

L'Ile de France est la principale région concernée en nombre d'habitants, puisque 1,6 million de franciliens sont exposés à des concentrations en oxydes d'azote supérieures aux valeurs limites, et 300 000 sont dans ce cas 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 a agrégé 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, à verdir les flottes des administrations et des entreprises, à développer le covoiturage et l'usage de mobilités douces, ou encore à 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 3 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 pose la question de l'harmonisation avec les restrictions prévues par la ZCR parisienne, qui doit donc être durcie en 2019. Il paraît nécessaire que la mairie de Paris et les autres communes concernées travaillent de concert pour prévoir une adéquation entre leurs ZCR respectives. J'interrogerai Mme Hidalgo sur ce point cet après-midi.

Dans la région 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.

Dans la région Grand Est, il existe une disparité importante entre les deux territoires concernés : si l'Eurométropole de Strasbourg est très mobilisée depuis de nombreuses années sur la question de la lutte contre la pollution de l'air, il s'agit pour Reims et son agglomération d'un problème plus récent et par conséquent moins bien appréhendé par les élus et les citoyens. À Reims, les principales mesures recensées par la feuille de route portent sur l'engagement d'une réflexion sur l'interdiction de la traversée urbaine de Reims pour les poids lourds, le développement de « zones 30 » dans l'hyper centre ou encore le lancement d'une étude prospective relative à la création 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 marchandises, 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 ».

Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur enfin, 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 – une pratique plus répandue que dans d'autres territoires – et en développant leur méthanisation.

Ces 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. 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.

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 de ces 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 combler 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 me semble également indispensable pour justifier ces décisions auprès de la population.

Vous l'aurez compris, 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, ce dont ils ne semblent d'ailleurs pas toujours conscients. Telle est avant tout notre responsabilité, en tant qu'élus nationaux et locaux. 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 – nous en avons déjà un exemple dans la vallée de l'Arve.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour ce travail de grande qualité, mené dans des délais très courts.

Mme Michèle Vullien. – En Auvergne-Rhône-Alpes, nous avons créé en 2001 le Club des villes durables afin de sensibiliser les communes à la pollution liée aux transports. Le problème, c'est que les mesures ne sont parfois qu'incitatives, se télescopent, ou sont imbriquées avec d'autres plans, comme le plan climat. Elles exigent en outre d'être déclinées au plus près du terrain.

Il faut également impliquer au maximum les citoyens qui, sauf allergie, se plaignent plus spontanément des embouteillages et du bruit que de la pollution. Les ZCR ne font que prendre la suite des zones d'action prioritaires pour l'air, sur lesquelles nous avons longtemps travaillé avant de mettre le dossier au fond d'un tiroir... Les mesures doivent en outre être rendues acceptables. L'interdiction des feux de bois, par exemple, ne rime à rien. Il faut enfin aider à la conversion des véhicules. L'électrique est selon moi une fausse bonne idée – nous en reparlerons.

M. Michel Vaspert. – Nous l'avons constaté hier à l'occasion d'une réunion d'Armateurs de France : certaines mesures se mettent en place, comme l'électrification des navires à quai. Le mouvement d'électrification à tous les niveaux est enclenché.

Cependant, les énergies marines renouvelables ont du plomb dans l'aile, compte tenu de la volonté du Gouvernement de remettre en cause les marchés passés, ce qui aggravera notre retard de production. Nous avons sans doute raison de promouvoir les déplacements propres, mais comment ferons-nous face à la demande d'électricité dans les années à venir ? Je n'ai pas l'impression que nos gouvernants aient conscience de ce problème. Les bonnes intentions, c'est bien, mais favoriser l'indépendance énergétique, c'est mieux.

M. Claude Bérit-Débat. – Je félicite la rapporteure pour son travail. Dans nos territoires, quelle que soit leur taille, la pollution de l'air fait l'objet de toutes les attentions. Elle était ainsi au cœur du plan de déplacements urbains de la communauté d'agglomération que j'ai présidée pendant plusieurs années. Elle provient le plus souvent des moyens de transport, et se trouve renforcée par des caractéristiques géographiques particulières – ce qui fait que certaines régions sont plus touchées que d'autres. Il faut certes informer et sensibiliser les citoyens, mais les sujets centraux restent ceux qui font le cœur de métier de notre commission : transports, pollution industrielle, par exemple. C'est un travail considérable, dont il sera difficile de venir à bout – la conclusion de la rapporteure en témoigne.

M. Guillaume Gontard. – Félicitations pour ce rapport très complet. Nous avons en effet besoin d'une démarche globale, redescendant jusqu'au citoyen, et abordant tous les aspects du problème : transports, énergie, rénovation thermique des bâtiments, etc. Dans la région grenobloise, l'action publique est forte en direction des particuliers, mais elle cible également les chaufferies collectives. Dans la vallée de l'Arve, l'enjeu du fret est considérable. Il faut enfin s'intéresser à la production d'énergies renouvelables, dont l'hydroélectricité est la première en France. Or de ce point de vue, la vente à la découpe des barrages n'est pas pour nous rassurer.

M. Pierre Médevielle. – Merci pour ce rapport fort intéressant sur ce problème qui touche tout le territoire. Nous avons réalisé une étude sur la qualité de l'air dans l'agglomération toulousaine, qui a fait apparaître ce que nous savions déjà : l'air est dégradé, surtout autour des nœuds routiers. Nous ne prenons en outre pas assez au sérieux les pathologies que génère la pollution de l'air, particulièrement insidieuses puisqu'elles peuvent mettre vingt, trente ou quarante ans à se déclarer. Il nous a de même fallu quarante ans pour mettre des photos sur les paquets de cigarettes, en dépit du coût du tabac pour l'Assurance maladie ! Certes, il n'y a pas de solution miracle, mais nous pouvons réagir de façon plus vigoureuse.

M. Guillaume Chevrollier. – Vous avez peu parlé de la mobilisation des collectivités dans l'ouest de la France. Pensez-vous qu'elles soient suffisamment mobilisées ?

Quelle est exactement la place du Conseil national de l'air dans la mobilisation des acteurs locaux et la sensibilisation du grand public ? Quel est le poids de la recherche et développement dans le domaine de la qualité de l'air ? Les investissements publics sont-ils suffisants dans ce domaine ?

M. Charles Revet. – Compliments à Mme Tocqueville pour ce rapport, réalisé dans des délais très brefs.

Personne n'a évoqué le développement des transports collectifs de ville à ville. L'histoire est un éternel recommencement : dans les années 1970, au moment du tout-voiture, nous avons rogné sur les transports publics à l'intérieur des villes, avant de les réactiver – je songe aux tramways que j'ai connus dans ma jeunesse. La France dispose, avec l'Allemagne, du plus grand maillage de liaisons de ville à ville, mais 10 000 km de voies secondaires ont ainsi, à l'époque, été supprimés. Certains pays misent sur le tram-train, ces lignes qui peuvent pénétrer à l'intérieur des villes et remédier ainsi aux embouteillages. Je suis convaincu que réactiver ces lignes rendrait service à la population.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Je remercie à mon tour la rapporteure. Vice-président d'une fédération Atmo pendant des années, je veux également attirer l'attention sur la pollution de l'air intérieur : le design moderne, jusque dans nos voitures, est parfois plus dangereux que la pollution atmosphérique...

Les aides financières pour l'achat de véhicules propres sont désormais fléchées vers l'électrique ; que sont dès lors censées faire les collectivités qui se sont engagées à encourager certaines motorisations, bioénergie ou gaz naturel par exemple ? Ce sont des investissements lourds.

M. Olivier Jacquin. – Je salue à mon tour la qualité du rapport, notamment sa conclusion. Il est toujours facile de s'exonérer de sa responsabilité individuelle, lorsque la responsabilité est aussi collective... Heureusement que l'Europe vient nous rappeler à nos responsabilités : son volet pénal pourrait bien mettre une pression supplémentaire sur les décideurs. Il est amusant de constater que le débat actuel sur le ferroviaire évoque bien peu la question climatique – absente du rapport Spinetta par exemple. À trop cloisonner la réflexion, nous n'arriverons à rien. Sur toutes ces questions, il faut raisonner globalement, et passer à la phase des propositions, dans la perspective de l'examen du prochain budget notamment.

Mme Angèle Préville. – Je veux revenir sur la grande cause de la pollution de l'air, à savoir les transports. À mon sens, on ne pourra pas s'exonérer d'une grande étude sur les trajets domicile-travail.

Par ailleurs, j'avais coutume de dire à mes élèves qu'il fallait aérer chez eux s'il y avait une odeur de neuf. En effet, énormément de composés organiques volatils très mauvais pour la santé sont présents dans l'air des maisons.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Ce rapport a aussi l'avantage de nous démontrer que nous sommes arrivés aux limites d'un système de développement. Sans faire de jeu de mots, ce système s'essouffle considérablement.

Je m'interroge également sur les multiples associations agréées qui œuvrent au quotidien pour la surveillance, le contrôle, la mesure de la qualité de l'air. Il me semble qu'un certain nombre d'entre elles sont actuellement en grande difficulté. Est-ce que leurs financements sont pérennes ? Comment faire le relais entre les programmes de recherche ? Quelle est, au niveau national, la gouvernance globale du plan relatif à la qualité de l'air ?

M. Alain Fouché. – Pour réduire la pollution, il faut créer à l'entrée des villes des grands parkings afin de permettre aux gens de stocker leur voiture avant de prendre les transports en commun. Or il n'y a pas de crédits prévus pour cela.

M. Frédéric Marchand. – On voit bien que la question des transports est essentielle. Aujourd'hui, et nous aurons sans doute l'occasion d'en reparler avec la maire de Paris cet après-midi, il y a un grand débat sur la gratuité des transports en commun. À l'aune des expériences menées actuellement en France, notamment à Dunkerque, où cela marche, ne serait-il pas intéressant que, dans cette enceinte dépassionnée qu'est le Sénat, nous puissions réfléchir à cette question ?

Mme Nelly Tocqueville, présidente du groupe de travail. – Je vous remercie de vos questions et de l'intérêt que vous portez à ce sujet, qui relève aussi de notre responsabilité en tant qu'élus. Nous n'avons pas attendu pour engager des réflexions depuis longtemps. Une des difficultés repose sur l'existence de ce millefeuille de structures très difficile à lire, en particulier pour des collectivités de taille réduite. L'installation d'une zone à circulation restreinte relève de la police du maire, mais il faut une bonne raison pour la réaliser. Par ailleurs, la lecture ne peut plus se faire à l'échelle de la commune, mais à l'échelle d'un territoire. On le voit bien à propos du Grand Paris. Mais vous avez raison, les élus locaux ont du mal à trouver leur chemin dans ce labyrinthe.

Il est aussi important de dire que la pollution de l'air est invisible. On ne la voit malheureusement que dans les statistiques sur l'augmentation des maladies respiratoires, des cancers du poumon ou des maladies causées par les produits agricoles nocifs. Or il est déjà trop tard. C'est pour cela que cette pollution est pernicieuse. Il faut bien alerter nos concitoyens sur ce point, ce que fait plutôt bien le monde associatif, et mettre l'accent sur la pédagogie à l'école.

Monsieur Vaspart, vous avez raison, le tout-électrique, c'est bien beau, mais l'électricité ne tombe pas du ciel ; il faut bien la produire. Ensuite, que fait-on des batteries des véhicules électriques ? Oui au développement

de ce mode de transport, mais soyons conscients des problèmes qui en découlent.

Monsieur Bérit-Débat, je pense, comme vous, que les élus des territoires ont mené ce travail de réflexion, mais avec plus ou moins d'engagement. La sensibilisation est moins forte dans certaines régions que dans d'autres.

Vous avez évoqué les brûlages, mais il faut savoir que cette pratique très polluante est interdite partout. Pourtant, dans certaines régions, les pratiques culturelles font que cette interdiction n'est pas respectée. Il y a là une question de responsabilité, y compris pour les générations à venir.

Les bilans sont donc très variés et les engagements inégaux.

Monsieur Jacquin a abordé la question du fret ferroviaire. Le Sénat en a débattu la semaine dernière et force est de constater que notre pays connaît un retard considérable en la matière. À mon sens, nous devrions pousser plus loin la réflexion et faire un bilan dans deux ans. Nous devons absolument regarder ce qui se passe en Allemagne et en Suisse. Pourquoi ne voit-on pas plus de camions sur les trains en France ?

Mon collègue Cyril Pellevat, qui assistait à une audition avec moi, a soulevé le problème de la vallée de l'Arve. Il faut savoir que, dans certaines communes, à certaines périodes de l'année, les enfants ne peuvent pas sortir en cour de récréation à cause des taux de pollution trop élevés. Les élus réfractaires pour s'engager dans une voie vertueuse devraient se rendre sur place pour prendre conscience de la gravité du problème.

Toulouse est une région qui travaille avec rigueur sur ce sujet et prend des engagements. Il ne faut pas avoir peur des chiffres. Si l'on pas des références solides, on reste dans l'incantation. Cette démarche est la bonne.

Monsieur Chevrollier, les collectivités de l'ouest de la France n'apparaissent pas dans les feuilles de route, car elles ont des PPA, des plans climat-air-énergies territoriaux et des schémas régionaux assez aboutis, ce qui ne veut pas dire que tout va pour le mieux. La Normandie n'est pas concernée non plus par des dépassements...

M. Hervé Maurey, président. – Elle est exemplaire !

Mme Nelly Tocqueville, présidente du groupe de travail. – Comme toujours ! Cela ne veut pas dire pour autant que nous sommes exonérés et que tout va bien. Mais, je le répète, dans toutes les régions de l'ouest, les documents ont été établis et les mesures sont connues, en particulier dans le secteur industriel. Cependant, il faut rester vigilant, sinon, nous pourrions être montrés du doigt lors du prochain bilan.

S'agissant des investissements publics, des moyens sont mis sur la surveillance de la qualité de l'air et la connaissance de ses effets sanitaires, à travers le financement des associations agréées de surveillance de la qualité

de l'air ou d'organismes de recherche comme l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

Monsieur Revet, le tram-train, on en parle, on en rêve ! C'est l'une des pistes à explorer.

Plus largement, je déplore que chacun travaille sur son territoire, de son côté, sans s'inspirer forcément de ce que font les autres, même si les contraintes géographiques ne sont pas les mêmes partout.

Pour l'anecdote, le 20 mars dernier, lorsque tous les préfets se sont retrouvés autour du ministre, certains se sont étonnés d'être mis sur le même plan que tel ou tel autre, dont le territoire était réputé plus pollué. Cela renvoie à ma réflexion de tout à l'heure sur le caractère invisible de la pollution.

Monsieur Corbisez, madame Prévile, vous avez parlé de la pollution de l'air intérieur, qui est aussi un problème fondamental. L'objet du groupe de travail se limitait à la pollution atmosphérique, mais vous avez raison de soulever ce point. Cette pollution est également invisible, et lorsque l'on vaporise un certain nombre de produits odorants ou censés nettoyer l'air, c'est encore pire. Il s'agit là encore d'une question de pédagogie. Une solution serait d'interdire à la vente l'ensemble de ces produits d'intérieur polluants.

Monsieur Houlegatte, vous vous interrogez sur les limites de notre système de développement. Dans l'absolu, peut-être, mais réfléchissons plutôt aux moyens de maîtriser ce développement en ayant le courage de prendre des mesures fortes. On ne peut pas tout arrêter, sauf à engager une réflexion philosophique radicale sur notre modèle de société.

Effectivement, les associations sont très nombreuses et efficaces. Je n'ai pu auditionner que Les Amis de la terre, mais l'ensemble du milieu associatif travaille très bien avec l'ensemble des collectivités territoriales lorsqu'il y a une vraie volonté de concertation. C'est à la fois un levier d'action et une courroie de transmission avec nos concitoyens.

Les feuilles de route ont le mérite d'exister, malgré les limites que j'ai mentionnées. Je veux aussi rappeler que le Gouvernement a lui-même produit une liste de mesures prises au plan national, qui a été transmise à la Commission européenne. Pour l'anecdote, sachez que la limitation à 80 kilomètres/heure sur un certain nombre d'axes routiers figure dans ses préconisations...

Monsieur Fouché, vous avez raison, la multiplication des parkings relais à l'entrée des villes est une évidence. Des agglomérations s'y sont déjà fortement engagées, tandis que d'autres, dont Marseille et, plus largement, les grandes villes de la région PACA, sont très en retard.

Monsieur Marchand, vous avez abordé la gratuité des transports collectifs. C'est une question qui revient régulièrement à l'ordre du jour,

notamment dans les débats au sein de la métropole Rouen-Normandie. J'ai été très surprise de lire dans *Paris-Normandie*, avant-hier, qu'un collectif d'usagers était opposé à la gratuité. Ils craignent en effet un assèchement des financements nécessaires à l'entretien et au développement des transports collectifs.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie de la qualité de ces échanges. Je crois pouvoir dire que nous avons toujours été relativement réservés sur le tout-électrique en matière de véhicules propres dans notre commission. Noter ancien collègue Louis Nègre avait beaucoup insisté lors des débats sur la loi de transition énergétique sur le fait que le véhicule électrique n'était pas le seul véhicule propre. Je crois que les faits nous donnent raison aujourd'hui.

Je tiens aussi à souligner le rôle très important des collectivités locales. Il y a cependant encore beaucoup de travail pour sensibiliser les élus. Nous aurons l'occasion d'en reparler cet après-midi avec Mme la maire de Paris.

Enfin, j'insiste sur la question de la pollution intérieure. Il faudra que nous regardions comment travailler sur ce sujet, qui est encore trop peu médiatisé.

II. AUDITION DE MME ANNE HIDALGO, MAIRE DE LA VILLE DE PARIS

Réunie le mercredi 11 avril 2018, la commission a entendu Mme Anne Hidalgo, Maire de la Ville de Paris, sur le thème de la pollution de l'air.

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes très heureux d'accueillir Mme Anne Hidalgo, maire de Paris, au sein de notre commission élargie aux sénateurs des autres commissions qui ont souhaité participer à cette réunion.

Nous poursuivons nos travaux relatifs à la qualité de l'air, après avoir entendu ce matin Mme Nelly Tocqueville, qui nous a présenté le rapport d'information du groupe de travail sur la pollution de l'air et les feuilles de route élaborées par les préfets des régions concernées par un non-respect des normes de qualité de l'air.

La pollution de l'air est un enjeu sanitaire majeur, puisqu'en causant 48 000 décès prématurés par an, elle constitue la première cause environnementale de mortalité.

Parce que les normes européennes en matière de qualité de l'air ne sont pas respectées dans plusieurs agglomérations, dont l'agglomération parisienne, la Commission européenne a lancé deux procédures précontentieuses contre la France qui pourraient aboutir prochainement à une saisine de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE).

Réduire la pollution de l'air nécessite d'agir sur les différents secteurs émetteurs que sont l'industrie, les transports, le secteur résidentiel et l'agriculture. Il s'agit par conséquent d'une responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales compétentes en matière de mobilité et d'urbanisme.

Lors de l'élaboration des feuilles de route par les préfets de région ces derniers mois, une des ambitions a justement été de mobiliser les collectivités territoriales autour de l'enjeu de lutte contre la pollution de l'air. En Ile-de-France, les différents niveaux de collectivités (région, départements, métropole du Grand Paris, ville de Paris) ont été associés à cette démarche.

Si nous avons souhaité vous auditionner, Madame la maire, c'est parce que la situation de Paris est atypique en raison de sa taille et du nombre de personnes exposées à la pollution de l'air, mais aussi et surtout parce que vous avez fait de la réduction de cette pollution un de vos principaux chevaux de bataille. Vous avez œuvré à diminuer l'usage de la voiture individuelle par la mise en place d'une zone à circulation restreinte (ZCR),

par des aménagements urbains comme le réaménagement des principales places parisiennes, la création de zones à trafic réduit ou la piétonisation des voies sur berges, ou encore par le développement des mobilités alternatives et partagées.

Ces mesures suscitent des interrogations, pour ne pas dire le mécontentement des automobilistes, qui se demandent si tout cela ne va pas trop loin et trop vite. Comment trouver un équilibre ? Quelle est votre vision de ce que doit être une métropole sans pollution ? Est-ce une métropole où, à terme, les voitures individuelles sont interdites – ou à tout le moins les voitures thermiques – et où la mobilité ne s'envisagerait que dans le cadre de transports en commun ou propres ? Quelles sont les prochaines étapes que vous envisagez pour réduire la pollution de l'air à Paris, qui reste supérieure aux normes européennes ? Outre le renforcement de la zone à circulation restreinte, d'autres mesures sont-elles prévues ? De nouveaux aménagements urbains importants sont-ils envisagés ?

Mme Anne Hidalgo, Maire de Paris. - C'est un honneur de venir parler devant vous d'un sujet qui est d'abord de santé publique : à Paris, on recense 2 500 décès par an liés à la pollution de l'air, et sur la métropole du Grand Paris, c'est-à-dire la zone dense qui englobe 7 millions d'habitants, 6 000 morts par an sont liés à cette pollution. Sans compter toutes les maladies qui lui sont imputables. Lors d'un colloque, organisé la semaine dernière à l'Hôtel de Ville, des médecins ont démontré le lien entre la pollution de l'air et les maladies cardio-vasculaires, sur la base de plusieurs études épidémiologiques. Aux États-Unis, des publications scientifiques ont établi un lien entre les particules fines et l'augmentation des cas d'Alzheimer, mais aussi avec le développement de l'autisme.

Ce sujet majeur n'a rien de nouveau à Paris, puisque dès 2001, l'équipe de Bertrand Delanoë avait pris le sujet à bras le corps, même si nous ne disposions pas à cette époque de tous les éléments scientifiques dont nous avons connaissance aujourd'hui. Nous avons engagé une politique visant à réduire la place de la voiture polluante à Paris et à offrir des alternatives de transport, à travers le développement des bus en site propre, la construction du tramway sur le boulevard des maréchaux, ou encore la mise en place de nouveaux services comme Vélib' en 2007, et Autolib' un peu plus tard.

Nous travaillons aussi sur d'autres sources de pollution, liées par exemple à la construction de bâtiments. Cependant, dans une ville comme Paris, la pollution vient essentiellement du trafic automobile. D'ailleurs, depuis 2001, ce trafic a diminué de 30 % à Paris, et le niveau de pollution a également diminué de 30 %. Ces chiffres doivent être nuancés par le fait qu'avant 2013, on ne prenait pas en compte la pollution particulaire, et donc les effets de la très forte diésélisation du parc automobile parisien sur la pollution aux particules fines.

Cette politique de long terme a produit ses effets, mais elle a été génératrice de polémiques. En 2014, lorsque je suis devenu maire, j'ai annoncé assez vite la sortie du diesel et un plan de mobilité qui ne s'appuyait plus sur le véhicule individuel polluant. Les Parisiens sont de moins en moins propriétaires d'un véhicule, puisque 37 % en possèdent un en 2018 contre plus de 60 % en 2001.

À partir de 2014, nous avons mis en place comme dans toutes les communes de France un plan pour accélérer le pincement des entrées de véhicules dans les centres villes, afin de faciliter une circulation apaisée et une baisse de la pollution. Ce plan prévoyait notamment de piétonniser les 3,3 kilomètres d'autoroute urbaine des voies sur berge, empruntée par 40 000 automobilistes, ce qui est dérisoire en comparaison des 10 millions de personnes qui empruntent les transports en commun tous les jours en Ile-de-France. Neuf Parisiens sur dix n'utilisent pas la voiture pour aller travailler, et seulement deux Franciliens sur dix prennent leur voiture pour venir travailler à Paris. Même s'ils n'étaient empruntés que par une minorité, les 3,3 kilomètres de voirie parisienne fermés à la circulation se sont retrouvés au cœur de l'actualité, dans un univers où l'hystérisation du débat politique est devenue la règle, de sorte qu'on ne parle plus que de polémique comme si la capacité des politiques à poser des arguments et à arbitrer en connaissance de cause était tombée aux oubliettes.

Nous faisons à Paris ce que font toutes les grandes villes du monde. J'ai l'honneur de présider le C40, un réseau qui réunit 92 des plus grandes métropoles mondiales, qui représentent 650 millions d'habitants et 25 % du PIB de la planète. Ce réseau a pour but d'accompagner toutes les mesures liées au changement climatique et à la question de la pollution. Toutes les grandes villes qui en sont membres sont en train de mettre en œuvre la stratégie *Deadline 2020*, qui a été voté au sein du C40, et qui vise à réduire la part de la voiture polluante dans les centres villes, à ouvrir vers d'autres types de mobilité dont les mobilités douces, et à développer les infrastructures lourdes de surface, comme le tramway.

Nous sommes engagés dans cette politique très concrète depuis 2014, avec des résultats intéressants. Entre 2016 et 2017, le trafic automobile dans la capitale a baissé d'environ 4 %, et cette baisse se poursuit en 2018 : - 4,8 % pour le mois de janvier, - 11 % en février et - 8 % en mars par rapport à l'année dernière. Il a donc fallu six mois d'ajustements et d'adaptations pour que les usagers de véhicules automobiles passent à d'autres formes de transport. Ce phénomène que l'on nomme scientifiquement « l'évaporation du trafic » correspond aux résultats que l'on pouvait attendre.

Nous avons intégré la réforme du stationnement dans cette politique de mobilité. Une fois octroyées les facilités de stationnement aux professionnels et aux résidents, nous avons fait en sorte que l'utilisation de l'espace public soit facturée et payée. Cette politique de paiement du stationnement rotatif a eu des conséquences très intéressantes, puisque 25 %

des embouteillages parisiens étaient liés à la recherche de places de stationnement. À partir du moment où le stationnement est devenu payant, beaucoup de gens ont décidé d'utiliser un autre moyen de transport, ce qui a contribué à libérer des places et à réduire les embouteillages.

La politique que nous menons n'a pas vocation à se limiter à Paris *stricto sensu*. Nous avons travaillé en concertation avec les communes riveraines, car en cas de pic de pollution sur la métropole, les mesures de restriction de circulation concernent 22 communes autour de Paris. Nous travaillons aussi à l'échelle métropolitaine avec les 131 communes concernées, et nous œuvrons en bonne intelligence avec la métropole du Grand Paris sur des propositions de zones de circulation restreinte pour répondre aux demandes de la Commission européenne sur le respect des normes en matière de qualité de l'air.

La région Ile-de-France comprend 12 millions d'habitants et la zone dense 7 millions. Le nuage de pollution couvre cette zone. Comme maire de Paris, je suis responsable de ce territoire et je ne peux pas attendre que tout le monde soit d'accord pour régler ce problème de santé publique. D'autant qu'il risque d'avoir des conséquences pénales, car un certain nombre d'associations commencent à attaquer les pouvoirs publics pour non-respect des règles en matière de qualité de l'air et mise en danger de la vie d'autrui. Il est hors de question pour moi de ne pas agir, alors qu'il s'agit de protéger ma ville, ainsi que la zone de 7 millions d'habitants.

Pour accélérer le pas en matière de lutte contre la pollution, notamment des particules fines, il faut pouvoir s'appuyer sur des données précises, d'où le recours à Airparif qui nous prévient lorsque le seuil de pollution nécessite de déclencher une alerte. Nous avons décidé d'aller plus loin en tissant un partenariat avec Enedis, dont les 300 véhicules électriques qui circulent dans Paris sont équipés d'un capteur des niveaux de pollution. Ces capteurs alimentent une cartographie des niveaux de pollution en temps réel, grâce à laquelle nous pouvons identifier les nœuds de pollution : nous avons ainsi pu constater que l'évacuation des bouches de métro produisait des niveaux de pollution extrêmement importants.

À l'international, nous avons mis en place le *Global Urban Air Pollution Observatory* (Guapo) qui recense les niveaux de pollution et de particules fines des villes du monde entier.

Enfin, nous travaillons en étroite collaboration avec le secteur automobile. Jean Todt, président de la Fédération internationale automobile est très engagé dans le développement des mobilités électriques. Je signale d'ailleurs que le Grand Prix de Formule électrique aura lieu à Paris à la fin du mois. La Fédération internationale a compris qu'il fallait sortir de la motorisation diesel, et la grande majorité des constructeurs vivent l'engagement des villes à sortir du diesel comme une opportunité d'accélération de la mutation du parc automobile. À Paris, nous avons fixé

un cap, avec l'interdiction des véhicules diesel à partir de 2024 et l'interdiction des véhicules thermiques à partir de 2030. L'industrie automobile a intégré ce signal et nous l'y aidons grâce à des mesures fiscales destinées à accélérer le passage aux nouvelles énergies. Nous prévoyons aussi d'équiper rapidement la ville en bornes électriques ou à hydrogène : Tokyo qui a fait le choix de l'hydrogène est sorti du diesel depuis vingt ans. Il faut une politique globale alliant la fiscalité et les mesures d'aide à la reprise des véhicules ou au passage à d'autres formes de motorisation. L'industrie est prête.

Le modèle parisien, constitué d'une grande métropole et d'une zone dense n'est pas transposable aux territoires ruraux. À Paris, il y a une station de métro à moins de 10 minutes à pied du logement de chaque habitant. Ce n'est pas le cas ailleurs. En revanche, je ne peux pas attendre que le reste de la France bouge pour faire évoluer la situation à Paris, la ville qui a accueilli l'accord de Paris sur le climat. Nous sommes dépositaires de la COP 21. Si nous n'agissons pas, qui le fera ?

Le débat public s'enlise du fait du jeu des lobbies et de l'hystérisation des propos, de sorte qu'il est difficile de poser un diagnostic et de trouver des solutions adaptées aux différents territoires. Cependant, nous sommes des élus responsables, conscients du risque de santé publique qu'induit la pollution. Nous ne pouvons pas rester sans agir. En donnant le signal de la sortie du diesel, j'ai favorisé une prise de conscience et les constructeurs y voient désormais une opportunité. Il reste à aménager une transition en termes d'emplois et de mobilité en apportant les bonnes réponses plutôt que d'être dans une résistance qui n'a vraiment plus lieu d'être.

M. Hervé Maurey, président. – Madame la Maire, merci pour cette intervention, qui confirme votre engagement, votre détermination et votre courage sur un sujet difficile. Je salue notre collègue Husson qui a présidé la commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air.

Mme Nelly Tocqueville. – Le sujet est éminemment important. Il nous place devant nos responsabilités. C'est un devoir moral : vous avez rappelé le nombre des victimes de la pollution de l'air. Il faut aussi replacer le rapport de notre groupe de travail dans le contexte de la mise en conformité avec les normes européennes. Lutter contre la pollution de l'air est un devoir qui engage les élus nationaux et les élus locaux. Le discours que vous venez de tenir, passionné et passionnant, montre que votre engagement et celui de la Ville de Paris sont forts depuis longtemps.

En matière de pollution, les valeurs limites fixées par l'Union européenne ne sont pas en adéquation avec celles de l'OMS, bien plus exigeantes. Il nous appartient cependant de commencer par répondre aux

injonctions de l'Europe, tout en sachant que cela ne sera pas suffisant pour régler les problèmes sanitaires liés à la pollution de l'air.

Les auditions que j'ai menées sur l'élaboration des feuilles de route ont montré une grande hétérogénéité des situations. La prise de conscience est plus ou moins importante selon les régions, tout simplement parce que la pollution de l'air ne se voit pas, d'où son caractère pernicieux. L'Ile-de-France et la Ville de Paris sont concernées au premier chef, parce qu'elles concentrent une population importante. Beaucoup de décisions ont été prises et certains de ces choix sont vécus comme des contraintes.

La situation de l'Ile-de-France est complexe eu égard au nombre d'acteurs et de collectivités concernés et au vu des compétences qui sont les leurs en matière de mobilité et de lutte contre la pollution, qui peuvent parfois s'entrechoquer. Comment coordonner les actions menées par les différents niveaux de collectivités ? Comment s'organise la concertation, même si vous avez précisé que la lutte contre la pollution doit s'envisager à l'échelle de la métropole et de la région ?

La métropole du Grand Paris étudie la possibilité de mettre en place une zone à circulation restreinte (ZCR) au 1^{er} janvier 2019 sur le périmètre délimité par l'autoroute A86. Comment cette ZCR s'articulera-t-elle avec la ZCR parisienne ?

Dans les ZCR, on n'a recensé que 67 verbalisations pour non-respect des restrictions de circulation. Quelles dispositions envisagez-vous de mettre en place pour renforcer ce contrôle ?

Si les restrictions de circulation sont justifiées, il reste à développer un dispositif d'accompagnement des citoyens pour les aider à changer de façon de se déplacer, ou pour les aider à acquérir des véhicules non polluants, en particulier des véhicules électriques. Chaque collectivité, qu'il s'agisse de la région, de la métropole ou de la ville de Paris, a mis en place un dispositif d'aide à l'acquisition de véhicules propres. Y a-t-il eu concertation à ce sujet ? Seriez-vous favorable à la mise en place d'un guichet unique, financé par les différentes collectivités ?

Qu'en est-il du nombre de personnes qui ont recours aux aides de la Ville de Paris ? Le dispositif est-il appelé à se pérenniser dans sa forme actuelle ou pourrait-il évoluer en fonction des résultats ?

Le plan vélo 2015-2020 qui prévoit le doublement du nombre de pistes cyclables, a pris du retard. Pourriez-vous nous préciser le nouveau calendrier ?

Enfin, pourriez-vous nous éclairer sur le calendrier du réaménagement des principales places parisiennes ?

Mme Anne Hidalgo. - L'organisation entre la région capitale, la métropole et Paris est effectivement complexe, car elle implique des territoires qui ont des vocations et des réalités très différentes. La région Ile-

de-France, ce sont 12 millions d'habitants, des villes nouvelles sur la grande couronne, des espaces agricoles entre cette grande couronne et la zone dense, et enfin une zone dense, quasi continue, de 7 millions d'habitants qui n'avait pas été conçue pour être aussi peuplée. En effet, dans les années 60, on avait prévu d'entourer la ville-centre de Paris par des villes nouvelles, satellites, reliées à la capitale par le RER. Mais la vie s'invitant là où on l'attend pas, et elle s'est installée entre la ville centre et les villes nouvelles, dans cette zone qui n'avait pas été conçue pour cela.

À l'époque, les schémas de développement des déplacements étaient très centralisés, de sorte qu'il fallait toujours passer par Paris et que les mobilités de banlieue à banlieue étaient négligées. D'où le rattrapage qui a cours depuis 2009, avec des rocade de liaison qui déchargent le cœur du système de transport parisien pour faciliter la circulation de banlieue à banlieue.

L'enchevêtrement des compétences est un problème. Une réflexion sur le Grand Paris est en cours. Je pourrai vous transmettre les propositions que j'ai soumises au président de la République. Nous avons besoin d'une autorité de transport exerçant sur l'ensemble de la région. Mais la zone dense doit avoir une capacité décisionnelle sur les sujets qui la concernent, ce qui n'est pas le cas actuellement. La ville de Paris paie 380 millions d'euros par an pour le fonctionnement des transports d'Ile-de-France. Pour boucler le financement du Grand Paris Express et pour faire la liaison vers les Yvelines ou pour développer la ligne 11 vers la Seine-Saint-Denis, nous rajoutons quelques centaines de millions d'euros. Mais lorsqu'il s'agit de construire un tramway, ce n'est pas cette contribution qui est utilisée et c'est encore à Paris de payer.

La région doit travailler en privilégiant les liens entre les territoires plutôt que ce qui les oppose, sans nier les problèmes spécifiques de la zone dense. J'ai proposé de créer une autorité organisatrice qui exercerait ses compétences à l'échelle métropolitaine plutôt que parisienne.

Avec le conseil municipal de Paris, nous avons décidé de mettre en place une quarantaine d'aides financières à destination des professionnels qui voudraient changer de véhicule pour passer à l'électrique. J'ai ouvert cette aide à des commerçants qui n'habitent pas Paris mais qui ont leur lieu de travail à Paris, de manière à toucher un public plus large. Mais lorsque Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris, demande à la région de pouvoir mettre en place les mêmes aides que Paris à l'échelle des 7 millions d'habitants, on le lui refuse. Même refus quand il demande à bénéficier d'une délégation pour travailler sur le transport fluvial. L'élue de Paris que je suis vous dit que les 7 millions d'habitants ne peuvent pas se diluer dans un territoire qui a ses problèmes particuliers. La région a toute sa place dans l'alliance des territoires ; elle ne peut pas nier les problèmes spécifiques de la zone dense. Nous avons besoin d'une région capitale forte, qui laisse leur part d'action à ceux qui veulent agir. Les aides parisiennes

pour l'achat d'un vélo, l'abonnement Autolib ou la carte Navigo fonctionnent et devraient pouvoir être étendues à l'échelle de la métropole.

Paris a été la première ville avec Grenoble à mettre en place une zone à circulation restreinte, ou ZCR, le système de vignettes Crit'Air étant également très utile pour gérer la circulation différenciée en cas de pic de pollution. Nous travaillons avec Patrick Ollier à la création d'une ZCR métropolitaine à l'intérieur du périmètre formé par l'A86, et avec la préfecture de police sur le déploiement de contrôles automatiques par vidéosurveillance, à partir des plaques d'immatriculation.

Le plan vélo de Paris a connu des retards en raison du travail de concertation mené avec la préfecture de police, mais il avance rapidement. Notre objectif était de passer de 700 à 1 400 kilomètres de pistes cyclables, avec des axes rapides sud-nord et est-ouest, ainsi qu'un réseau dense de pistes bidirectionnelles sécurisées. Nous aurons accompli au moins 80 % à 90 % du plan vélo d'ici la fin de la mandature.

Mes compétences en matière de circulation sont plus claires depuis la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, Paris s'étant rapproché du droit commun. L'avis conforme du préfet reste toutefois nécessaire pour quelques axes importants. Une discussion est en cours sur l'avenue du Général-Leclerc, mais elle se passe en bonne intelligence. L'usage du vélo va se développer pour les trajets domicile-travail grâce aux vélos à assistance électrique.

M. Guillaume Chevrollier. – La qualité de l'air est une question majeure de santé publique. Nous devons modifier nos comportements et nous adapter au changement climatique.

Vous avez lancé les bus en sites propres, mais, d'après les statistiques de la RATP, les bus circulent moins vite qu'auparavant. Le trafic a diminué de 30 % et la pollution dans les mêmes proportions. Pourtant, le résultat devrait être meilleur compte tenu des améliorations technologiques des moteurs. La congestion du trafic routier pourrait être une explication. Comment y remédier ?

Pékin et Shanghai ont réduit la pollution, mais en détruisant beaucoup d'emplois. Pensez-vous avoir trouvé le bon équilibre à Paris ?

Mme Michèle Vullien. – Je vous félicite pour votre courage et vous encourage à continuer dans cette voie. À Lyon également, les voies sur berges ont été rendues à leur vraie vocation, qui n'était pas de faire circuler des voitures.

Je souhaite également soulever le problème de la logistique urbaine. Nous devons organiser la ville différemment, réussir à faire cohabiter le transport et les achats sur internet pour construire une ville apaisée et moins polluée.

M. Jean-Michel Houllégatte. – J’aborderai le problème de la planification urbaine. Les distances entre le domicile et le travail ont tendance à s’accroître, avec un impact très important sur la qualité de l’air. Paris *intra-muros* perd 9 000 habitants par an. Qu’attendez-vous du projet de loi ELAN qui sera examiné prochainement ? Que pensez-vous de la volonté de transformer des bureaux vacants en logements d’habitation et de régler juridiquement le problème de l’encadrement des loyers ?

M. Guillaume Gontard. – Je vous félicite à mon tour pour le courageux combat que vous menez pour améliorer la qualité de l’air.

La gratuité des transports, sur laquelle vous avez lancé une étude, peut être une solution parmi d’autres. Enfin, pouvez-vous nous dire un mot du partage d’expériences entre villes françaises ou européennes au sein du C40 ?

M. Éric Gold. – Certaines grandes villes, dont Paris, expérimentent depuis quelques années des navettes électriques autonomes. Ont-elles vocation à se multiplier dans la capitale à moyen et long terme ? Est-il utopique d’envisager aussi des navettes autonomes fluviales pour transporter les personnes et les marchandises ?

M. Ronan Dantec. – On doit en effet vous rendre hommage pour votre volontarisme. Les grands enjeux sur le climat ou la santé ont toujours tendance à passer après les tracas du quotidien.

La tendance générale des métropoles à attirer l’activité économique et à perdre leurs habitants est l’un des grands enjeux. Comment faire pour qu’il y ait autant de gens qui partent travailler ailleurs que de gens qui viennent travailler dans la métropole. Sans cet équilibre, on ne réglera pas les questions de mobilité.

M. Olivier Jacquin. – La coordination des politiques publiques est en effet essentielle.

Avant d’ouvrir le débat sur la gratuité des transports, ne faudrait-il pas d’abord travailler plus finement sur les tarifications solidaires ?

Enfin, le risque de judiciarisation me semble important pour les élus locaux, maintenant que l’on connaît les dommages causés par la pollution. Une première action collective a été engagée dans la vallée de l’Arve. Comment anticipez-vous ce risque, sachant que vous ferez peut-être figure de référence pour les politiques courageuses que vous avez engagées ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Nous sommes des élus ruraux, mais très fiers de notre capitale ! Nous constatons toutefois que les embouteillages s’aggravent. L’automobile n’est pas seule responsable de la pollution de l’air ; n’oublions pas non plus l’air conditionné et le chauffage.

Enfin, pour l’attractivité de la capitale, il serait grand temps de rénover les esplanades aux abords des gares parisiennes.

M. Alain Fouché. – Vos décisions sont courageuses.

Les bus propres, que j'utilise fréquemment, sont aussi rapides que les autres. Combien de temps faut-il pour remplacer toute la flotte ?

Les équipements de climatisation ont en effet une incidence importante sur le climat. Avez-vous un levier pour éviter leur déploiement dans les bâtiments publics neufs ?

Mme Angèle Prévile. – Je vous remercie de votre discours clair, courageux et engagé. La pollution de l'air pose un réel problème de santé publique, et cette seule réalité devrait nous faire réagir. Une étude a montré, entre autres méfaits, des retards cognitifs chez les enfants exposés à la pollution. Beaucoup a été fait, mais ce n'est visiblement pas suffisant.

Je me pose aussi la question de la pollution intérieure des maisons, liée notamment aux peintures, aux colles et aux vernis. Connaît-on son impact sur la santé ?

Ne faut-il pas mettre davantage l'accent sur l'information et l'éducation, et envisager aussi une densification des aires urbaines ? Car nous sommes encore loin d'avoir des transports totalement propres.

M. Didier Mandelli. – Les bus de touristes et les autocars « Macron » sont aujourd'hui relégués en périphérie de ville. Envisage-t-on à terme d'accueillir les bus propres dans des pôles intermodaux au cœur de Paris, à proximité des gares ? J'ai assisté hier au premier essai mondial d'un bus électrique d'une autonomie de 250 kilomètres qui va relier Paris à Amiens.

M. Jean-François Husson. – Je m'associe très sincèrement aux compliments qui vous ont été adressés, car vous osez affronter l'opinion sur un sujet majeur de santé publique. La commission d'enquête sénatoriale avait estimé le coût de la pollution de l'air à 100 milliards d'euros par an pour la France. Par comparaison, l'accord de Paris chiffrait les efforts à 100 milliards de dollars par an à l'échelle planète.

À Paris comme ailleurs, il me semble que la responsabilité des émissions de gaz à effet de serre incombe pour 40 % au secteur résidentiel et tertiaire, et seulement pour 25 % au transport routier.

La pollution de l'air des réseaux souterrains de transport est supérieure à celle de la surface. C'est un vrai sujet, qui n'est pas traité aujourd'hui. Le niveau de pollution de l'air intérieur des habitations est également préoccupant.

L'État a insidieusement transféré aux collectivités la responsabilité de lutter contre la pollution avec la loi NOTRe. L'État n'a pas rempli sa mission hier ; il doit aujourd'hui accompagner les collectivités territoriales. Selon vous, quelles actions prioritaires doivent être menées dans les grandes

viles, sachant que la pollution n'a pas les mêmes causes selon les territoires et les saisons ?

M. Philippe Pemezec. – Tous les élus, quels qu'ils soient, partagent l'ambition de voir leurs habitants respirer un air sain et vivre dans un monde paradisiaque...

Piétonner les voies sur berges est sans doute une belle idée, mais qui a été mise en œuvre de façon assez autoritaire, sans concertation avec les villes qui entourent Paris et qui connaissent une pollution plus importante à cause des congestions de circulation. On veut débarrasser Paris des voitures et déplacer le nuage de pollution. Mais comment faire pour se déplacer alors que les transports collectifs ne sont ni sûrs, ni ponctuels, ni suffisants ?

Les mesures que vous avez prises n'ont entraîné qu'une diminution de 4 % du nombre de voitures, ce qui est très faible. L'objectif est certes louable, mais on s'y prend complètement à l'envers !

M. David Assouline. – Il n'y a pas beaucoup de sujets d'urgence nationale ; la pollution de l'air en fait partie. Je constate avec bonheur que certains ont laissé de côté leur étiquette politique – c'est aussi une marque de fabrique du Sénat.

Voilà 40 ans que je vis à Paris, et j'ai pu constater concrètement l'explosion des problèmes respiratoires, sans doute liée aux particules fines. Tout le monde s'accorde aujourd'hui sur l'objectif de réduction de la pollution.

Quant aux critiques sur la méthode, ceux qui les formulent ne s'émeuvent pas que le Président de la République réforme la SNCF sans l'avoir annoncé préalablement dans son programme électoral. Je me souviens en revanche que la question de la pollution de l'air était au cœur de votre campagne. C'est bien la meilleure des concertations !

M. Philippe Dominati. – En tant que parlementaire, c'est la première fois que je suis convié à une séance de travail avec vous sur un sujet d'intérêt général parisien... En matière de pollution de l'air, Paris a souvent été en avance, et vous vous inscrivez dans la tradition des maires qui vous ont précédée.

J'ai toutefois décelé dans vos propos certaines évolutions positives. Je suis heureux de vous entendre revendiquer une meilleure cohabitation avec le conseil régional d'Île-de-France.

Pour ma part, j'ai toujours défendu des lois donnant plus de pouvoirs à Paris et réduisant la tutelle de l'État. Pourtant, la majorité présidentielle que vous souteniez n'a jamais voulu faire de réforme conséquente sur les transports publics en Île-de-France, notamment pour permettre aux élus qui payent de faire entendre leur voix. J'ai cru noter de votre part un changement institutionnel sur ce point, et j'espère qu'il sera durable.

Voilà des années que nous réclamons des pouvoirs de police pour Paris. Nous avons obtenu gain de cause deux mois avant la fin de la mandature précédente. N'est-ce pas un peu tard ?

Sur le Grand Paris, pourquoi ne pas avoir réclamé une meilleure concertation lors de l'élaboration de la loi de 2017 ?

Nous sommes favorables à la construction de nouvelles pistes cyclables, mais il faudrait aussi résoudre le problème des nids de poule qui fleurissent sur la voirie parisienne...

Madame Hidalgo, sur les transports, le Grand Paris et les pouvoirs de police, êtes-vous aussi réformatrice aujourd'hui que vous étiez conservatrice hier ?

M. Roger Karoutchi. – Depuis 2001, on enregistre une diminution de la circulation et de la pollution de 30 % environ. C'est plutôt pas mal...

Nous voulons bien évidemment que les gens respirent et vivent mieux. N'oublions pas toutefois que 85 % des ménages franciliens ont une voiture, contre 37 % seulement des ménages parisiens. En effet, malgré le soutien apporté aux transports publics, tous les habitants de la grande couronne ne sont pas encore à moins de 250 mètres des transports en commun, comme c'est le cas pour les Parisiens. Des millions de gens prennent leur voiture, non pas par masochisme, mais par contrainte.

Lors du débat législatif sur le Grand Paris, il aurait fallu donner la compétence des transports à la métropole. À défaut, il est indispensable que la région et la ville de Paris discutent pour que la situation ne soit pas bloquée.

Faites en sorte qu'il y ait une vraie discussion avec la région. Je connais les oppositions et les caractères, mais nous devons trouver une solution pour ne pas stigmatiser les territoires de banlieue et respecter vos objectifs de réduction de la circulation et de la pollution. Vous avez raison, il y a de l'hystérisation, mais lorsque j'entends certains de vos adjoints, j'estime qu'elle est partagée...

M. Hervé Maurey, président. – Quand disposerez-vous des techniques que vous mentionniez qui améliorent la cartographie de la pollution ?

Mme Anne Hidalgo. – Elles existent déjà, nous pourrions vous faire part des résultats.

M. Hervé Maurey, président. – Personne ne vous a interrogée sur le péage urbain pour financer la gratuité des transports, sujet que vous avez évoqué récemment, alors que vous y étiez précédemment opposée. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Vous souhaitez développer l'usage du vélo à Paris. Ne faudrait-il pas, à l'instar d'autres pays, lier son utilisation au port du casque pour plus de sécurité ?

Mme Anne Hidalgo. – Non, la réduction du trafic automobile sur les voies sur berges n'a pas généré de congestion ni de pollution supplémentaire en raison des encombrements ! C'est totalement faux ! Aucune enquête ne valide ces affirmations. Depuis 15 ans, nous réalisons un suivi du trafic avec des indicateurs fiables, élaborés conjointement avec le préfet de région. Le trafic a été réduit de 30 % en dix ans grâce à nos mesures, et la pollution s'est également réduite.

La semaine dernière, des pneumologues des hôpitaux parisiens nous ont présenté leurs études sur l'impact des particules fines sur la santé de la population parisienne, et notamment des enfants, sur plus de dix ans. L'étude de la cohorte de Paris montre un impact majeur de la pollution sur la population. Ce n'est ni un fantasme, ni une information perturbée par un usage abusif de *fake news*.

En janvier 2018, le trafic s'est réduit de 4,8 % par rapport à janvier 2017, de 11 % en février par rapport à l'année dernière, et de 8 % en mars. Pendant dix ans, le rythme de baisse du trafic et de la pollution était de 2 % à 3 % par an, désormais il est au moins de 5 %. Les arguments utilisés pour tronquer le débat public, et que certains peuvent reprendre en toute bonne foi, peuvent vous valoir d'être interrogés sur la responsabilité de vos actes. Nous, nous luttons contre la pollution.

Toutes les études sur la mobilité urbaine font état d'un temps d'adaptation appelé phénomène d'évaporation : il faut entre six mois et un an après l'adoption de mesures pour que le trafic se réduise. Nous sommes dans cette situation. Toutes les études d'impact étaient plus pessimistes sur la pollution que la réalité constatée *a posteriori*. Les faits sont objectifs et réels.

Certes, il y a d'autres sources de pollution. Il y a les gaz à effet de serre, mais aussi la pollution atmosphérique, notamment les particules fines. Depuis la COP 21, la qualité de l'air est intégrée dans les négociations sur le climat, car l'Organisation mondiale de la santé (OMS) nous a alertés sur les risques de santé publique. La mairie de Paris travaille sur de nombreux autres champs, notamment sur les énergies servant pour le chauffage ou la climatisation. J'ai porté en 2007 le premier plan climat de la ville de Paris qui fixait des objectifs d'utilisation des énergies nouvelles. Le troisième plan climat a été adopté récemment, à l'unanimité, par tous les groupes du Conseil de Paris. Il prévoit l'interdiction des véhicules diesel en 2024 et des véhicules thermiques en 2030, ainsi que l'utilisation de toutes les sources d'énergie. Nous avons la chance de disposer à Paris de poches de géothermie pour chauffer les bâtiments publics, des habitations dans le Nord-Est de Paris et le nouveau quartier des Batignolles. Le système Climespace utilise l'eau de la Seine pour rafraîchir les bâtiments. Y sont raccordés les plus

grands équipements, y compris privés, comme le centre commercial Beaugrenelle, premier centre commercial du monde à être raccordé à un réseau de climatisation n'émettant pas de gaz à effet de serre. C'est une politique globale. Parfois on évoque ces autres pollutions pour relativiser celle de l'air, mais elles sont au contraire un aiguillon pour aller plus vite. Selon l'étude de cohorte, les enfants sont le plus exposés aux particules lorsqu'ils sont dans la rue – lorsqu'ils vont à l'école notamment. Cela ne nous empêche pas de travailler sur la pollution dans le métro avec la présidente de la RATP, mais il faut aussi s'occuper de la pollution en surface, qui relève de ma responsabilité.

Mon programme électoral prévoyait toutes ces mesures : le plan vélo, la sortie du diesel, la fermeture des voies sur berges aux véhicules. La campagne municipale parisienne est toujours très disputée, et l'on se demande parfois s'il n'y a pas plus de candidats que d'habitants... Dès 2014, j'avais instauré une procédure de concertation qui a souvent abouti à des votes à l'unanimité, et j'ai consulté les maires des villes voisines ainsi que la région Ile-de-France. Valérie Pécresse m'a reproché de ne pas l'avoir consultée sur les voies sur berges, mais j'ai été élue en avril 2014, tandis qu'elle a été élue en décembre 2015. Je n'allais pas dire aux Parisiens que j'attendais pour agir qu'elle soit élue ! Nous travaillons dans le dialogue et en bonne intelligence avec Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris. Mais je n'accepte pas qu'on exige de moi que j'attende un accord unanime pour agir ; ce serait tellement confortable ! Nous sommes confrontés à un problème de santé publique majeur qui va être judiciairisé. Certaines facilités de langage tirent vers le bas ; j'essaie de tirer vers le haut. J'aurai ma conscience pour moi. Le jour où des procès pénaux commenceront – et cela commence – chacun de ceux qui ont la main sur le cœur seront confrontés à leurs responsabilités : vous, qu'aurez-vous fait ? J'ai agi.

Il faut examiner la question du logement et de l'activité à l'échelle métropolitaine. Nous essayons de le faire depuis l'an 2000. Les politiques ont montré leurs résultats. C'est bien que des élus expérimentés, avec une vision de long terme, puissent répondre du passé. Nous avons défini un plan local d'urbanisme (PLU) dessinant le territoire parisien pour en faire un territoire mixte, en rééquilibrant la place des activités économiques et du logement. Comme par hasard, les emplois étaient à l'ouest, et les logements sociaux à l'est. Le PLU est un excellent outil de travail à l'échelle de la métropole pour éviter de grandes migrations pendulaires.

Je travaille avec le Gouvernement et notamment le ministre de la cohésion des territoires sur un dispositif permettant à Paris de limiter la fuite des classes moyennes, notamment en raison du choix des habitants de vendre leur appartement pour laisser s'installer l'activité prédatrice d'Airbnb, d'hôtels ne disant pas leur nom et échappant aux règles fiscales... C'est pour cela que nous avons développé, avec le précédent gouvernement et l'actuel, des mesures correctrices.

Quant au fret et à la logistique urbaine, Paris est la ville du monde qui a le plus de commerces de proximité par habitant, grâce au travail mené depuis quinze ans en bonne intelligence avec la chambre des métiers et au PLU. Mais l'accord récent entre Amazon et Monoprix risque de tuer ce réseau de commerces de proximité et pose un problème de mobilité et de livraison, notamment pour le dernier kilomètre.

Nous réfléchissons à l'utilisation des sous-sols, notamment avec La Poste, pour apporter des réponses liées au e-commerce, même si c'est sans doute la loi qui pourra limiter la profusion de livraisons qui viennent percuter la mobilité dont nous avons besoin. Des liaisons existent sur la Seine pour des livraisons de commerces de proximité, notamment par le port du Gros Caillou, base logistique importante. La gare de Bercy permet également l'acheminement par le rail. Nous travaillons avec les commerçants et avec Rungis où ils vont se fournir, notamment pour favoriser l'utilisation de véhicules fonctionnant au gaz ou à l'électricité. Cette semaine se tient le salon des mobilités professionnelles. L'industrie s'est saisie du sujet, et propose des offres de transport *via* des véhicules propres : c'est de l'emploi ! Sortons des schémas manichéens : la transition énergétique produit des mutations et des transformations d'emplois, et il faut travailler sur les processus. Sur 13 ans, les constructeurs automobiles peuvent s'adapter – c'est la durée de vie d'une automobile. La plupart d'entre eux ont jugé que la mobilité urbaine et la transition énergétique étaient une opportunité. Désormais, ils vous affirmeront que leur travail est moins de fabriquer des voitures que de proposer de la mobilité en tant que service. C'est une opportunité pour travailler en commun.

Le 27 avril prochain, nous installerons le premier comité parisien des mobilités, qui ne traitera pas simplement des transports collectifs, mais aussi des taxis, des gestionnaires de stationnement, des gestionnaires des services d'autopartage ou de vélo. C'est de cette façon-là que nous devons travailler. Nous y intégrons le sujet des navettes autonomes : nous avons testé, avec succès, une première navette autonome depuis plusieurs mois sur le pont Charles-de-Gaulle entre la gare d'Austerlitz et la gare de Lyon. Nous testons actuellement avec la RATP une navette autonome qui relie la porte de Vincennes à la Cartoucherie et au Parc floral. Nous souhaitons être prêts pour les Jeux olympiques de 2024. Cela s'intègre très bien dans le plan stratégique de développement des véhicules autonomes de Renault : ils envisagent de développer en 2021 ces véhicules, et seront prêts en 2024. Au salon mondial de l'automobile de Genève, ils ont présenté des véhicules autonomes collectifs, de six à neuf places. L'arrivée des véhicules autonomes bouleversera les transports publics collectifs. C'est pour cela que la gratuité n'est pas une question incongrue. Il faudra réfléchir à la façon dont nous utiliserons notre réseau de transport public, et comment nous inciterons à utiliser ces transports. Cette question ne doit pas seulement être examinée à l'échelle de Paris. Différentes réponses peuvent être apportées, que ce soit la

gratuité pour certains publics, notamment les jeunes, ou la gratuité pour tous en cas d'utilisation de véhicules autonomes.

Le péage urbain ne s'appliquerait pas au niveau du périphérique mais au niveau de l'autoroute A86. Il pourrait financer la gratuité des transports pour un certain nombre de publics. J'étais opposée au péage urbain s'il servait à réserver l'entrée de la ville aux plus riches. Le péage de Londres a été un succès dans un premier temps, puis les automobilistes ont été prêts à payer très cher pour rentrer dans la ville. Ils ont dû augmenter le prix du péage, mais la congestion est redevenue la même qu'avant... Cette mesure ne règle pas le problème. Mais si un péage urbain à l'échelle de la métropole permet de dissuader, par exemple, les camions de traverser Paris, et qu'il finance la gratuité des transports, il pourrait être intéressant. Trois de mes adjoints travaillent actuellement sur une étude qui mettra toutes les données sur la table. J'aurais pu garder cela pour la campagne de 2020, mais je préfère qu'on ne reparte pas sur des *fake news* empêchant un vrai débat.

Demandez au patron de la SNCF son plan sur les gares - même si nous travaillons avec lui.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - Ce n'est pas à nous de le demander !

Mme Anne Hidalgo. - Vous connaissez ma responsabilité et la sienne, vous êtes aussi des élus locaux ! Parfois on oublie le temps de l'aménagement de la ville, lorsqu'on travaille sur des temps très longs, comme la SNCF.... Il y a un très beau projet sur la gare du Nord, mais aussi sur la gare de Lyon et sur la gare Montparnasse, avec un réaménagement de toute l'esplanade et de la tour. Nous avons un dialogue fructueux avec la SNCF, mais la question des gares relève d'abord de leur compétence.

Paris est dans le top 3 des classements internationaux pour son attractivité : les trois villes les plus puissantes et les plus performantes du monde sont Paris, Londres et New-York. Il y a dix ans, nous risquions encore de devenir une ville musée qui aurait oublié qu'elle pouvait être aussi un espace de vie et de création d'activités. Le World Economic Forum n'est pas une dangereuse assemblée de gauchistes ! Or ils ont considéré que Paris était la troisième ville la mieux gérée au monde. J'en suis très fière parce qu'après les attentats, le tourisme a chuté. J'ai utilisé la campagne internationale des Jeux olympiques et fait onze fois le tour de la planète pour promouvoir un retour à Paris des touristes et des entreprises. Cela a marché ! Paris est une ville extrêmement attractive. Les patrons du secteur de la finance vont venir à Paris après le Brexit car Paris est non seulement la plus belle ville du monde, mais possède aussi des infrastructures, des services publics, une vie culturelle qui attirent ces expatriés, et développe une politique de lutte contre la pollution. Les cadres dirigeants ne veulent plus aller à Pékin ou à Shanghai, villes trop polluées. Le président de la République est entièrement d'accord avec moi : la lutte contre la pollution doit être un élément d'attractivité de Paris.

M. Philippe Pemezec. – La messe est dite !

Mme Anne Hidalgo. – Nous rencontrons des difficultés avec les autocars de tourisme, qui ne coopèrent pas souvent : ils bloquent le boulevard Haussmann ou les abords de l'Opéra, tout en faisant tourner leurs moteurs diesel. Cela n'est plus possible. Nous essayons de travailler avec eux, en lien avec la préfecture de police, qui les contrôle, et les grands magasins.

La Samaritaine ouvrira en mai 2019. Nous avons travaillé avec Bernard Arnault sur l'acheminement des clients du futur hôtel et de la Samaritaine, et envisageons des navettes électriques. Bernard Arnault ne veut pas se laisser imposer ce que nous n'arrivons pas à faire boulevard Haussmann. Nous devons avoir une ville civilisée avec des moyens de transport civilisés. Il y a déjà des zones dédiées aux autocars, comme le cours la Reine près du Grand Palais. Mais Paris n'a pas vocation à être traversée par des autocars de tourisme. Les touristes peuvent être déposés à un endroit puis être acheminés par d'autres moyens, et notamment les personnes à mobilité réduite. Nous avons récemment inauguré avec la RATP un bus de visite de Paris qui est entièrement électrique. N'allons pas encombrer Paris : il faut moins de trafic pour que ceux qui sont obligés de prendre leur voiture, comme les médecins ou les commerçants, puissent circuler. Trouvons des alternatives à la voiture individuelle, et arrêtons de croire que les grandes villes attractives sont traversées par de gros autocars de tourisme. On ne trouve pas de grands parkings à autocars au cœur de Rome. Séoul a cassé l'autoroute qui passait en son centre et a transformé un pont autoroutier en parc ; Rio de Janeiro a supprimé cinq kilomètres d'autoroute urbaine pour rouvrir le quartier vers le port. Il en est de même pour Chicago, New-York... Arrêtons de penser à la voiture individuelle : c'est totalement générationnel. Actuellement, les jeunes Parisiens ne passent plus leur permis de conduire.

M. Jean-François Husson. – Il n'y a pas qu'à Paris !

Mme Anne Hidalgo. – Je suis favorable au port du casque de vélo, mais cela passe par la loi, et il y a encore des résistances.

Je vous transmettrai les cartographies fondées sur le trafic. Ce sont des données très intéressantes, qui permettront de dénouer certains carrefours et d'améliorer la fluidité du trafic, notamment par l'organisation des feux.

Je travaille avec Nicolas Hulot sur la réponse qu'il doit apporter à Bruxelles pour éviter la condamnation de la France. Nous travaillons avec le ministre des transports pour intégrer certains sujets à la loi d'orientation sur les mobilités. Le Gouvernement nous accompagne car il est dépositaire de l'accord sur le climat. Le leadership français à l'international passe par une position extrêmement volontariste sur l'environnement, l'écologie et la pollution. Nous sommes attendus et devons donner des gages et des

preuves. Notre action à Paris sert au Gouvernement pour éviter des pénalités au niveau européen.

Je pense par ailleurs qu'il faut faire évoluer le droit de l'environnement – nous l'avons vu sur l'annulation du premier arrêté de piétonisation des voies sur berge. Le recours a été conçu pour empêcher ce projet qui a pourtant un impact positif sur l'environnement. Les procédures de concertation, les études d'impact et les enquêtes publiques doivent nourrir le débat public, or ces procédures ont été utilisées pour freiner le projet. On nous a opposé que l'étude d'impact, qui mesurait les reports de circulation, était insuffisante, alors qu'elle s'est révélée plus pessimiste que la réalité en matière de report de la circulation !

Nous devrions avoir un droit de l'environnement qui protège celui-ci et qui oblige la puissance publique à justifier d'un projet favorable à l'environnement. Il devrait y avoir une voie d'accélération pour répondre à l'urgence climatique et aux exigences de l'accord sur le climat signé à Paris. Un tribunal administratif nous oblige à rétablir la circulation sur les voies sur berge alors que la Commission européenne sanctionne la France parce qu'elle ne respecte pas ses obligations en matière de qualité de l'air !

Certaines affaires vont être portées au pénal pour mettre en cause des élus qui n'auraient pas fait ce qu'ils devaient faire. Quant aux normes internationales, la France essaie de rendre l'accord de Paris contraignant : un travail est mené par des juristes sous la houlette de Laurent Fabius. En bas de l'échelle, nous ne pourrions pas mettre en place des mesures relevant du maire ? Paris n'appartient pas qu'aux Parisiens, c'est la capitale de la France, mais je ne peux pas agir au détriment des Parisiens ! On en revient au grand débat sur l'existence d'un maire de Paris, élu par les Parisiens, qui prend des mesures utiles pour ses habitants... Ou faut-il un maire qui devrait être sous tutelle, voire nommé par l'autorité centrale ? Je crois que ce débat est tranché depuis longtemps.

M. Philippe Dominati. – Vous en avez fait une ville à statut particulier et non de droit commun.

Mme Anne Hidalgo. – Par rapport à ces injonctions juridiques et contradictoires, il faut clarifier les choses et promouvoir un régime spécifique aux projets environnementaux, permettant d'accélérer les réponses face à l'urgence climatique.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup. Nous évoquerons le droit de l'environnement lors de la réforme constitutionnelle, puisque la lutte contre le réchauffement climatique pourrait être introduite dans la Constitution. Si tel est le cas, notre commission rendra un avis sur ce sujet.

Vous avez remarqué que notre commission – et pas seulement notre commission, comme l'a souligné M. Assouline – sait dépasser les clivages politiques, pour discuter au fond de ces sujets.

Je retiens de votre intervention et du travail de Mme Tocqueville qu'il faut vraiment communiquer, encore et toujours, car on ne connaît pas encore assez les dégâts sur la santé publique de la pollution atmosphérique et on ne mesure pas à quel point il est urgent de prendre des mesures courageuses.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 20 mars 2018 :

- *Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Provence-Alpes Côte d'Azur* : **Mme Corinne Tourasse**, directrice régionale ;

- *Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Grand Est* : **M. Renaud Laheurte**, directeur adjoint ;

- *Direction régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes* : **M. Yannick Mathieu**, directeur adjoint.

Mercredi 21 mars 2018 :

- *Ministère de la transition écologique et solidaire* : **M. Denis Voisin**, conseiller en charge de la société civile, des questions santé et environnement au sein du cabinet du ministre de la transition écologique et solidaire et **Mme Edwige Duclay**, chef de bureau de la qualité de l'air à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ;

- *Les Amis de la Terre* : **M. Louis Cofflard**, avocat et président de Les Amis de la Terre Paris ;

- *Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie Ile-de-France* : **M. Jérôme Goellner**, directeur régional, et **Sébastien Maes**, chargé de mission auprès du Secrétaire général des affaires régionales de la préfecture de région Ile-de-France ;

- *Région Ile-de-France* : **M. Jean-Philippe Dugoin-Clément**, vice-président en charge de l'écologie et du développement durable, et **Mmes Marion Zalay**, directrice générale adjointe du pôle cohésion territoriale, et **Stéphanie Soares**, chargée de mission auprès de M. Dugoin-Clément ;

- *Métropole du Grand Paris* : **MM. Daniel Guiraud**, maire des Lilas, et vice-président de la Métropole du Grand Paris en charge de la stratégie environnementale et développement des réseaux énergétiques, **Nicolas Rolland**, directeur de l'environnement et **Rémy Marcin**, directeur des relations institutionnelles et de la stratégie ;

- *Chambre de commerce et d'industrie de Paris Ile-de-France* : **M. Michel Valache**, président de la commission du développement économique régional, et **Mme Clotilde Yeatmann**, chargée de mission en charge du développement durable ;

- *Mairie de Paris* : **M. Hervé Levifve**, conseiller technique auprès de M. Christophe Najdovski, maire-adjoint de Paris chargé des transports, des déplacements, de la voirie et de l'espace public.

Mardi 27 mars 2018 :

- *Eurométropole de Strasbourg* : **Mmes Françoise Schaetzel**, conseillère métropolitaine, et **Esla Million**, conseillère technique auprès du président ;

- *Chambre régionale d'agriculture d'Ile-de-France* : **M. Luc Janottin**, président de la commission Environnement.