Atmos'fair

25 et 26 septembre 2013

Le plan d'urgence pour la qualité de l'air :

Les enjeux du contrôle de l'émission de particules fines dans l'air

KING & SPALDING
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

Sommaire

- I. Un enjeu sanitaire
- II. Un enjeu réglementaire
- III. Des mesures de réduction concrètes
- IV. Un résultat incertain

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

Introduction

Les particules fines en suspension dans l'air constituent un **ensemble hétérogène de polluants**, notamment à raison :

- de leur **taille** (de quelques nanomètres à une centaine de micromètres) ;
- de leur **composition** (minérale ou organique) ;
- de leur **état** (solide ou liquide) ; et
- de leur **origine** :
  - **naturelle** : éruptions volcaniques, feux de forêts, …
  - mais surtout, **très majoritairement** (98%), liée à certaines **activités humaines** : combustion de combustibles fossiles et déchets.

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

Introduction

Les émissions primaires de particules fines se répartissent de la manière suivante :

	PM 2,5	PM 10
Résidentiel et tertiaire	**39 %**	27%
Industrie	29 %	**33%**
Transport routier	19 %	17 %
Agriculture (et sylviculture)	10 %	19 %
Autres	3 %	4 %

- ✓ Les installations de chauffage (notamment au bois) sont prépondérantes dans les émissions de particules fines.
- ✓ En matière d'industrie, les installations classées pour la protection de l'environnement représentent la moitié des rejets, et plus particulièrement les usines d'incinération des déchets.
- ✓ S'agissant du transport, arrivent en tête les véhicules diesels légers, suivis par les poids lourds.

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

I. Un enjeu sanitaire

A. Un des polluants les plus nocifs pour l'homme

Les particules (PM 2,5 et 10) seraient un des polluants les plus nocifs pour l'homme :

- Près de **12 millions de Français** seraient surexposés (les particules sont retenues au niveau du nez et des voies aériennes supérieures).
- Contribution significative à la survenance de **maladies cardiorespiratoires**.
- **Diminution de l'espérance de vie de 8 à 10 mois** due aux particules fines en Europe (OMS) – 6 mois pour un Parisien !
- A l'origine de plus de 40 000 morts prématurés en France chaque année (OMS), ce qui représente **5% des décès annuels** (pour comparaison les accidents de la route représentent à peine 1 %).

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

I. Un enjeu sanitaire

B. Les coûts sanitaires associés

L'Association Santé Environnement France estime que l'absence de maîtrise des particules dans l'air est à l'origine d'une :

- *« augmentation des coûts de l'assurance maladie qui, au quotidien, doit assumer l'augmentation des allergies, asthmes, accidents-cardiovasculaires et cancers ».*

<u>On estime les coûts :</u>

- ✓ en France, à **20 à 30 milliards d'euros par an**, soit **460 euros par habitant et par an**.
- ✓ en Europe, en moyenne, à **513 euros par habitant et par an**.

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

I. Un enjeu sanitaire

C. Une incertitude sur le seuil d'impact sanitaire des particules

- L'impact de la pollution liée aux particules est fonction des **concentrations moyennes sur le long terme**, plus que des épisodes ponctuels de pollution *(Haut Conseil de la Santé Publique, Pollution par les particules dans l'air ambiant, Synthèse et recommandation pour protéger la santé, avril 2012)*.

- Le seuil d'impact de la pollution liée aux particules est donc difficile à déterminer.

➢ **<u>En conséquence :</u>**

Il est complexe de définir des seuils d'alerte pertinents et de mettre en place des dispositifs de limitation des émissions appropriés.

KING & SPALDING
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

I. Un enjeu sanitaire

D. La sous-estimation du seuil d'impact

Selon deux études publiées par *The Lancet* en juillet 2013:

- Une élévation du niveau de PM 2,5 de 5 µg/m^3 **augmenterait le risque de cancer du poumon de 18 %**, tandis qu'une hausse de la concentration en PM 10 de **10 µg/m^3 augmenterait le risque de 22%**.

- Le risque de cancer du poumon subsiste **même à des concentrations inférieures aux normes européennes** et **il n'y aurait aucun seuil en dessous duquel il n'y ait pas de risque** *(Ole Raaschou-Nielsen et al., "Air pollution and lung cancer incidence in 17 European cohorts: prospective analyses from the European Study of Cohorts for Air Pollution Effects, ESCAPE", The Lancet, 10 July 2013)*.

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

II. Un enjeu règlementaire

A. La directive 2008 / 50 / CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe

La directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 succède à la directive 1999/30/CE du 22 avril 1999, laquelle est directement applicable depuis 2005.

1) Les principes de la Directive

- ✓ Préserver la qualité de l'air ambiant, et le cas échéant l'améliorer / Définir et fixer les objectifs concernant la qualité de l'air ambiant.
- ✓ Evaluer la qualité de l'air ambiant sur la base de méthodes et critères communs
- ✓ Obtenir des informations sur la qualité de l'air ambiant et les mettre à la disposition du public
- ✓ Promouvoir une coopération accrue des Etats afin de réduire la pollution atmosphérique.

II. Un enjeu règlementaire

2) *L'instauration de valeurs limites*

- ✓ Transposition de en droit français de cette directive par le décret n°2010-1250 du 21 octobre 2010 (codifiée aux articles R. 221-1 à R. 221-3 du Code de l'environnement qui précise le système français *de « surveillance de la qualité de l'air et information du public »* regroupé aux articles L. 221-1 et s. du Code).

- ✓ Il résulte de ces textes, la mise en place de valeur limites de concentration de l'air en particules avec:

  - un **double seuil annuel et journalier** de valeurs limites à ne pas dépasser pour les particules PM 10, et d'un **objectif national à l'horizon 2015** pour les particules PM 2,5.

  - et un **seuil d'alerte** au-delà duquel les pouvoirs publics mettent en œuvre des mesures d'urgence destinées à limiter l'émission de particules (articles R. 223-1 et s. du Code de l'Environnement - Par exemple, en matière d'ICPE, le Préfet peut demander à l'exploitant, sous son contrôle, de définir préalablement les dispositifs qui seront mis en œuvre en cas de dépassement des seuils).

II. Un enjeu règlementaire

	PM 2,5	PM 10
Objectif de qualité	20 µg/m³ à atteindre en 2015	30 µg/m³ en moyenne annuelle civile
Seuils d'alerte	20 µg/m³ en moyenne annuelle civile	80 µg/m³ en moyenne journalière
Valeurs limites pour la protection de l'air et de la santé	❖ **25 µg/m³** en moyenne annuelle civile, augmentés de marge de dépassement pour les années antérieures au 1er janvier 2015 *Les marges de dépassement sont les suivantes : 4 µg/m³ pour 2011, 2 µg/m³ pour 2012, 1 µg/m³ pour 2013 et 2014*	❖ **50 µg/m³** en moyenne journalière, à ne pas dépasser plus de 35 fois par année civile ❖ **40 µg/m³** en moyenne annuelle civile

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

II. Un enjeu règlementaire

3) L'appréciation du respect des seuils par zones géographiques

- Afin de permettre une évaluation et un contrôle efficients de la qualité de l'air dans les différents Etats membres, la directive 2008/50/CE impose aux pouvoirs publics nationaux l'établissement de **zones et agglomérations sur l'ensemble de leur territoire**.
  - Ce sont les Etats membres eux-mêmes qui vont « découper » leur territoire en zones géographiques.
  - En revanche, en présence d'une agglomération de plus de 250 000 habitants (ou d'une conurbation de plus petite taille mais à forte densité de population), les Etats se doivent de délimiter une zone.

II. Un enjeu règlementaire

3) L'appréciation du respect des seuils par zones géographiques (suite)

- ✓ Dès lors que, pour une zone ou agglomération donnée, les **valeurs limites sont franchies**, les **autorités doivent mettre en place un plan local pour la qualité de l'air**, en suivant un « cahier des charges » annexé à la Directive :

  - Lieu du dépassement.
  - Informations générales (type de zone, estimation de la superficie polluée et de la population exposée, données climatiques et topographiques).
  - Autorités responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan d'amélioration.
  - Nature et évaluation de la pollution.
  - Origine de la pollution.
  - Analyse de la situation.
  - Informations sur les mesures ou projets antérieurs.
  - Informations concernant les mesures ou projets visant à réduire la pollution.
  - Informations sur les mesures ou projets prévus ou envisagés à long terme.

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

II. Un enjeu règlementaire

3) L'appréciation du respect des seuils par zones géographiques (suite)

- En application des normes européennes, la France a défini **59 agglomérations** au sein de son territoire (art. R. 221-2 du Code de l'environnement) :

- ✓ 24 agglomérations de plus de 250,000 habitants :

  Avignon ; Béthune ; Bordeaux ; Clermont-Ferrand ; Douai-Lens ; Grenoble ; Lille ; Lyon ; Marseille-Aix-en-Provence ; Metz ; Montpellier ; Nancy ; Nantes ; Nice ; Orléans ; Paris ; Rennes ; Rouen ; Saint-Etienne ; Strasbourg ; Toulon ; Toulouse ; Tours ; Valenciennes.

- ✓ 35 agglomérations comprises entre 100.000 et 250.000 habitants :

  Amiens ; Angers ; Angoulême ; Annecy ; Annemasse ; Bayonne ; Besançon ; Brest ; Caen ; Calais ; Chambéry ; Dijon ; Dunkerque ; Le Havre ; Limoges ; Lorient ; Le Mans ; Maubeuge ; Montbéliard ; Mulhouse ; Nîmes ; Pau ; Perpignan ; Poitiers ; Reims ; La Rochelle ; Saint-Nazaire ; Thionville ; Troyes ; Valence ; Fort-de-France (Martinique) ; Pointe-à-Pitre, Les Abymes (Guadeloupe) ; Saint-Denis (Réunion) ; Saint-Pierre (Réunion).

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

II. Un enjeu règlementaire

4) La Directive, une arme à « double détente » pour la Commission

La Directive comprend un volet répressif permettant le prononcé de sanctions.

Ainsi, la Commission européenne, afin d'exercer un recours en manquement (art. 258 TFUE) contre un Etat membre qui ne respecterait les règles relatives à la qualité de l'air, va disposer de deux fondements juridiques distincts :

- **Le dépassement des valeurs limites fixées (art. 13 Directive) :** *« Les Etats membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, les niveaux […] de PM10 […] dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées »*.

- **Le manquement à l'obligation de mise en place de plans pour la qualité de l'air (art. 23 Directive) :** *« Lorsque dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible, majorée dans chaque cas de toute marge de dépassement, les Etats membres veillent à ce que des plans relatifs à la qualité de l'air soient établis pour cette zone ou agglomération afin d'atteindre la valeur limite ou la valeur cible ».*

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

II. Un enjeu règlementaire

B. La méconnaissance des seuils fixés pas la Directive

- On assiste à un dépassement systématique des seuils par les Etats membres de l'UE.

- <u>Exemples de condamnations :</u>

  - ✓ **CJUE 15 novembre 2012, *Commission c. Portugal*, C-34/11 :** condamnation du Portugal pour avoir dépassé dans 4 zones géographiques, entre 2005 et 2007, les valeurs limites de concentration journalière des particules fines (PM 10).

  - ✓ **CJUE 19 décembre 2012, Commission c. Italie, C-68/11 :** condamnation de l'Italie pour avoir dépassé ces mêmes valeurs limites dans 55 zones et agglomérations en 2006 et 2007.

KING & SPALDING
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

II. Un enjeu règlementaire

- Au total, les plafonds d'émission sont dépassés par **17 Etats membres** dont la France depuis 2005 (communiqué de la Commission européenne, en date du 24 janvier 2013, IP/13/47).

Allemagne	**Lettonie**
Autriche	**Pologne**
Belgique	**Portugal**
Bulgarie	**République tchèque**
Espagne	**Roumanie**
France	**Slovaquie**
Grèce	**Slovénie**
Hongrie	**Suède**
Italie	

II. Un enjeu règlementaire

C. La France en sursis

1) Le contentieux actuel engagé sur le fondement de l'article 13 de la Directive

- Contentieux en cours entre les institutions européennes et la France sur la qualité de l'air.
  - **Mise en demeure** de la Commission européenne adressée à la France, en date du 20 novembre 2009, lui demandant de respecter l'article 13 de la Directive (dépassement des seuils limites PM10).
  - **Avis motivé** de la Commission européenne, en date du 28 octobre 2010, laissant une dernière chance à l'Etat de mettre rapidement fin à l'infraction.
  - **Saisine de la CJUE par la Commission européenne le 19 mai 2011**, il est reproché à la France le dépassement des seuils dans 15 zones géographiques (Paris, Marseille, Toulon, Avignon, Alpes-Maritimes, Valencienne, Dunkerque, Lille, Nord-Pas-de-Calais, Montbéliard/Belfort, Grenoble, Lyon, Rhône-Alpes, Bordeaux et la Réunion) – Le contentieux est toujours pendant.

II. Un enjeu règlementaire

2) Le contentieux potentiel sur le fondement de l'article 23 de la Directive

- Le 21 février 2013, la Commission a **mis en demeure la France à titre *« complémentaire »*** de se mettre en conformité avec les dispositions de l'article 23 de la Directive, et donc d'adopter des plans relatifs à la qualité de l'air respectant les préconisations européennes.

- Le délai laissé à l'Etat français afin d'adopter lesdits plans est **d'une année**.

- Dès lors, si début 2014 la Commission juge les efforts français insuffisants, la CJUE sera également saisie sur ce fondement.

- L'amende annoncée étant *« d'au moins 11 millions d'euros »*, ce à quoi pourrait s'ajouter des astreintes journalières *« d'au moins 240.000 euros par jour »*. La facture finale pouvant de ce fait être portée à ***« 100 millions d'euros la première année et 85 millions d'euros les années suivantes »*.**

KING & SPALDING
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

III. Des mesures de réduction concrètes

A. Les carences des dispositifs de planification existants

- **<u>Outils de planification existants :</u>**
  - Au niveau national **(1)** : le Plan Particules.
  - Au niveau local **(2)** :
    - ✓ Les Plans de Déplacements Urbains.
    - ✓ Les Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Energie.
    - ✓ Les Plans de Protection de l'Atmosphère.

KING & SPALDING
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

III. Des mesures de réduction concrètes

*1) La planification de la protection de l'air au **niveau national** – le PLAN PARTICULES*

C'est la loi de programmation dite « Grenelle 1 » qui a dévoilé le 28 juillet 2010 le Plan Particules, regroupant « des mesures nationales et locales pour améliorer la qualité de l'air ». L'objectif annoncé est de réduire de 30% les émissions de particules fines à l'horizon de l'année 2015.

Ce plan propose au législateur et aux pouvoirs publics l'adoption de mesures contraignantes et/ou incitatives (mécanismes fiscaux) par exemple:

- Encadrement des **valeurs limites d'émissions des produits mis sur le marché** et affichage des performances environnementales;
- **Contrôle des émissions de particules dans le secteur industriel et tertiaire;**
- **Réduction des émissions de particules par les véhicules** ;

KING & SPALDING
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

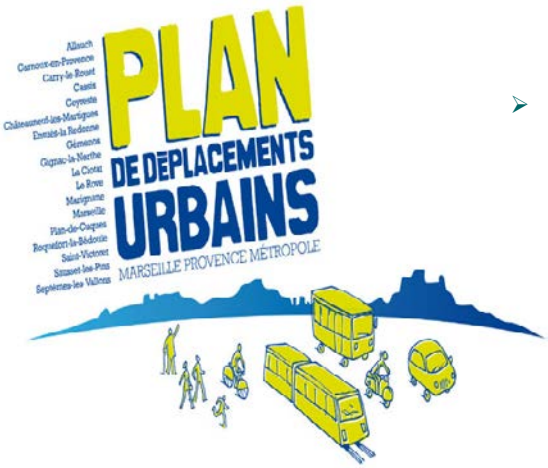
III. Des mesures de réduction concrètes

2) La planification de la protection de l'air au ***plan local***

- **Les Plans de Déplacement Urbains (PDU) :**

  - Ils définissent les **principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement**, au sein d'un périmètre de transports urbains pour aboutir à un usage coordonné des différents modes de transport (Ile de France, Grand Lyon, Marseille Provence Métropole, Lille Métropole, Nantes Métropole, Communauté Urbaine de Bordeaux, …).

  - **Exemples d'orientations :** repenser les transports collectifs, modérer de la vitesse des véhicules pour laisser la place aux piétons et cyclistes, concilier la viabilité économique du transport de marchandises avec l'utilisation de moyens de transport vertueux, faciliter l'accessibilité des métropoles et limiter l'utilisation des véhicules en centre-ville, …



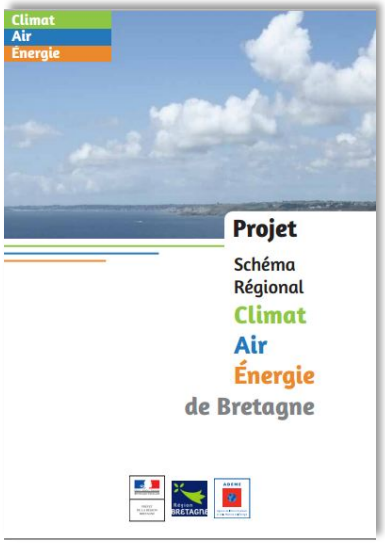
KING & SPALDING
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

III. Des mesures de réduction concrètes

*2) La planification de la protection de l'air au **plan local** (suite)*

- **Les Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Energie (SRCAE) :**

Les SRCAE doivent être mis en place par les préfets de région et les présidents de conseils régionaux. Si leur élaboration est obligatoire, leur contenu n'est en revanche pas contraignant pour les autorités concernées.



Ces schémas fixent notamment à l'échelon du territoire régional, et à l'horizon 2020 et 2050, les orientations permettant, pour **atteindre les normes de qualité de l'air**, de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets.

A ce titre, ils **définissent des normes de qualité de l'air propres à certaines zones** lorsque les nécessités de leur protection le justifient (objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique…)

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

III. Des mesures de réduction concrètes

2) La planification de la protection de l'air au ***plan local*** (suite)

- **Les Plans de Protection de l'Atmosphère (PPA) :**

  - Les PPA sont mis en place, après concertation avec les collectivités et les acteurs concernés, par les préfets dans **les zones considérées comme *« sensibles »* quant à la qualité de leur air**.

  - Ils définissent des actions locales afin de se **conformer aux normes de la qualité de l'air** ou pour maintenir, ou améliorer, la qualité de l'air existante (par exemple, **limitations de vitesse** sur les voies rapides, renforcement **des contrôles dans les industries polluantes** et édiction de prescriptions contraignantes par le Préfet pour les ICPE – article R. 222-32 du Code de l'Environnement).

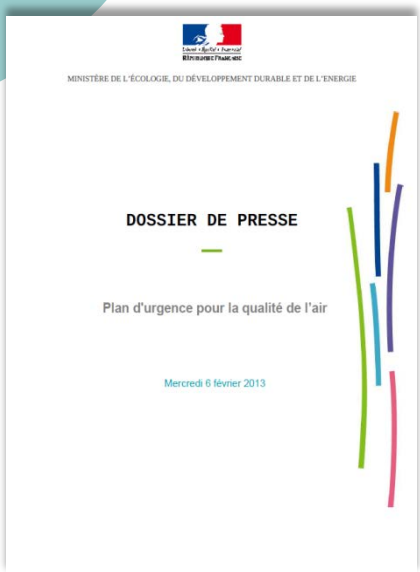
  - A l'horizon 2014, c'est près de **40 PPA** qui seront adoptés, couvrant ainsi la moitié de la population française (Si une majorité est encore en cours d'élaboration ou de révision, les PPA de Bordeaux, Bayonne ou encore Pau sont par exemple déjà en vigueur).

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

III. Des mesures de réduction concrètes

B. Une nouvelle approche : le Plan d'Urgence pour la Qualité de l'Air

Le PUQA, présenté par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, le 6 février 2013, définit **38 mesures** concrètes définies autour de **5 priorités** :


MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE

DOSSIER DE PRESSE

Plan d'urgence pour la qualité de l'air

Mercredi 6 février 2013

1) **Développer les formes de transport et de mobilité propres par des mesures incitatives** (développement du covoiturage, du transport en commun de véhicule et de la marche, limitation du transport de marchandises en ville, développement des véhicules électriques, limitation des particules émises par les véhicules polluants, …) ;

2) **Réguler les flux de véhicules dans les zones particulièrement affectées par la pollution atmosphérique** (gestion du trafic, réduction de vitesse sur autoroute, …) ;

3) **Réduire les émissions des installations de combustion industrielles et individuelles** (incitation fiscale/financière au renouvellement des appareils de chauffage à bois et à la pose d'inserts dans les cheminées traditionnels, …) ;

4) **Promouvoir fiscalement les véhicules et les solutions de mobilité plus vertueux en termes de qualité de l'air** (question de l'écart de la fiscalité entre l'essence et le diesel, …) ; et

5) **Mener des actions de sensibilisation et de communication pour changer les comportements.**

King & Spalding
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

III. Des mesures de réduction concrètes

C. Le premier Comité Interministériel sur la Qualité de l'Air (CIQA)

- Le premier CIQA s'est tenu le 30 avril 2013, il rassemble notamment plusieurs ministères, les collectivités locales concernées et les autorités organisatrices des transports.

- Il a donné lieu à la présentation des premiers projet de textes visant à la mise en œuvre du Plan d'Urgence:

  - **Un projet d'arrêté sur le déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant;**

  - **Trois projets de textes visant à réduire les émissions des installations de combustion** (réduction des valeurs maximales d'émission aux fins d'enregistrement des installations, nouveaux régimes de déclaration, renforcement des contrôles, …).

  - **L'arrêté du 15 mai 2013 visant les conditions d'installation et de réception des dispositifs de post-équipement permettant de réduire les émissions de polluants des véhicules en service**

KING & SPALDING
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

IV. Un résultat incertain

A. Une faible mobilisation des pouvoirs publics – l'action de la CIQA

- Le Comité Interministériel de la Qualité de l'Air, dont le travail a débuté en septembre 2012, n'a – à ce jour – été **réuni officiellement qu'à une seule reprise** dans le cadre du Plan d'Urgence pour la Qualité de l'Air, le 30 avril 2013.

- La seconde réunion programmée, en juillet dernier, a finalement été reportée à une date indéterminée suite au **changement opéré à la tête du Ministère** de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. De ce fait, les **premières mesures concrètes tardent à arriver**.

KING & SPALDING
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

IV. Un résultat incertain

B. L'absence de force contraignante des différentes résolutions

- Le plus souvent, **ni caractère contraignant**, **ni sanction**, ne sont attachés aux divers dispositifs.

- Pourtant, la **Commission européenne** exige de la France que celle-ci mette en œuvre très rapidement des « **actions efficaces** » pour répondre à la problématique des particules fines.

KING & SPALDING
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

IV. Un résultat incertain

C. Des mesures coûteuses

- L'arrêté du 15 mai 2013 encadrant la **pratique du « rétrofit » sur les véhicules lourds** pose un problème fondamental pour le public visé par cette avancée : **le coût**.

- En effet, la facture pour s'équiper des dispositifs concernées se porte à **plusieurs milliers d'euros par véhicule**, même s'il existe déjà la possibilité, auprès de Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), d'obtenir une aide pour la pose de filtre à particules en rétrofit sur les véhicules lourds (cela étant, le Conseil National des Professionnels de l'Automobile constate que celle-ci « **ne rencontre pas le succès escompté car […] méconnue, […] complexe à mettre en œuvre [et] surtout, cette aide n'est pas assez significative »** - 3 000 euros par camion au maximum)

KING & SPALDING
Joëlle Herschtel
Marie-Diane Barbat

IV. Un résultat incertain

Tous les indicateurs ne sont pas au rouge. En effet, en juillet dernier, l'association agréée de surveillance de la qualité de l'air en Ile-de-France (AIRPARIF) a publié une étude, commandée par la mairie de Paris, sur l'**évolution de la qualité de l'air parisien entre 2002 et 2012. Il en ressort une baisse de la concentration de l'air en particules fines de 35%.**