



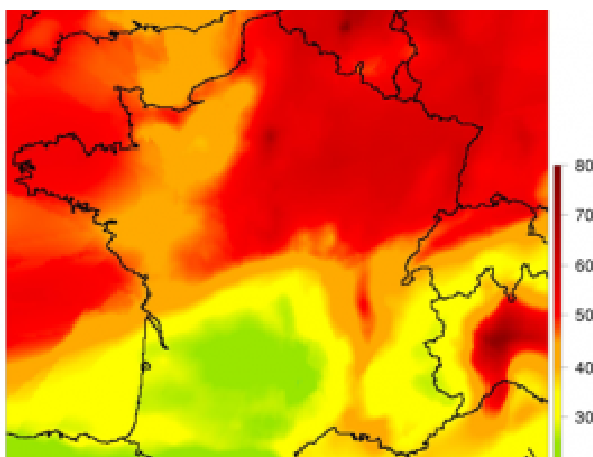
# Les bonnes feuilles de l'IGA

## Gestion des pics de pollution de l'air

Rapport n° : 15059-15050-01

**A** la suite des épisodes de pollution de l'air de 2014 et 2015, le rapport formule des recommandations pour mieux anticiper la gestion des pics de pollution, renforcer la coordination de l'Etat et des collectivités territoriales et favoriser une sensibilisation du public par une communication renforcée.

Les progrès de la connaissance en matière de pollution de l'air rendent désormais possible de mettre en œuvre plus tôt les mesures temporaires et de mieux les articuler avec les mesures de fond. Le rapport préconise que les associations chargées de la surveillance de la qualité de l'air (AASQA) et les services de l'Etat élaborent un indice de qualité de l'air nouveau, plus cohérent avec la réglementation des seuils d'information et d'alerte. Dans les secteurs de l'agriculture et des transports, des mesures saisonnières peuvent contribuer à prévenir ou limiter l'impact d'un pic de pollution. Le développement de retours d'expérience à l'échelle nationale et d'échanges entre les acteurs à l'échelle européenne et internationale pourra permettre de mieux coordonner les actions suivant les sources de pollution.



Crédit photo : Prévair

## Gestion des pics de pollution de l'air

### Synthèse du rapport

La pollution de l'air est devenue en quelques années le sujet environnemental prioritaire pour les Français. Utiles, bien que d'effet limité, les mesures qu'il est possible de prendre en cas de pic intense ou persistant font débat en raison de leur impact sur le quotidien. Les pics de pollution de mars 2014 et 2015 ont montré que des progrès de gestion sont possibles.

Par lettre de mission du 28 avril 2015, les ministres de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, de l'intérieur, des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ont demandé conjointement de formuler des recommandations sur :

- l'amélioration de l'anticipation et la répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales en cas de pic de pollution ;
- l'efficacité des mesures d'urgence et leur adaptabilité dans le temps et dans l'espace ;
- la lisibilité des décisions pour les citoyens et leur appropriation par-delà les fluctuations secondaires de la situation ;
- les modalités de gestion des épisodes à l'échelle supra-régionale.

Le sujet de la qualité de l'air a d'abord été une conséquence du développement industriel, puis s'est progressivement autonomisé, jusqu'à identifier en 1996 le droit à un air qui ne porte pas atteinte à la santé. Le droit européen est venu progressivement mettre en place un cadre d'action. Il fixe des objectifs de résultats autour d'une série de paramètres dont les seuils sont un compromis entre impacts sanitaires et possibilité d'atteinte. Les principaux paramètres critiques aujourd'hui sont les particules fines PM10, les oxydes d'azote et l'ozone, ainsi que leurs précurseurs, même si ceux-ci ne sont pas directement visés.

Malgré les progrès réalisés depuis dix ans, les objectifs fixés ne sont pas atteints en France comme dans la plupart des pays européens, et font l'objet de contentieux sur les particules fines PM10 et le dioxyde d'azote (NO2).

La mission s'est entretenue avec les principaux experts du domaine de la qualité de l'air et de la santé, des responsables administratifs, des élus, et un grand nombre d'acteurs économiques et sociaux concernés dans les domaines de la production agricole, du

commerce, de l'artisanat de l'industrie, des transports et de la protection de l'environnement. La mission a étudié plus particulièrement la situation des régions Alsace, Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes. Elle a également rencontré les AASQA du Nord-Pas-de-Calais et de Pays-de-la-Loire.

La mauvaise qualité de l'air a des impacts importants et largement démontrés, délétères sur la santé. La priorité, en termes sanitaires, est de réduire les concentrations moyennes annuelles, véritables responsables de la morbidité et de la mortalité cardiovasculaire, cancéreuse et respiratoire attribuable à la pollution. Des recommandations sanitaires sur les comportements des personnes sensibles ou non en période de pic de pollution sont diffusées. Les impacts sur le bâti, la végétation et les activités agricoles et forestières représentent également des coûts non négligeables.

La mission a cherché à évaluer la qualité et l'horizon de prévision des pics de pollution, pour envisager la faisabilité d'une gestion plus active et plus précoce. Elle estime que les progrès accomplis sont importants et que des améliorations sont en cours, qui permettent de fonder cette gestion. Elle note d'ailleurs que les événements de mars 2014 et 2015, mais aussi à d'autres périodes, sont bien documentés en ce qui concerne la nature des émetteurs, et dans une certaine mesure, leur localisation par rapport au territoire de gestion, aux régions limitrophes ou plus éloignées. La nécessité d'une action coordonnée à toutes les échelles, avec une forte dimension locale, n'en ressort que mieux.

Une analyse des recommandations et mesures identifiées dans l'arrêté du 26 mars 2014 conduit à proposer d'en faire un tri, et de mettre en œuvre les plus efficaces en intégrant leurs avantages et inconvénients, par catégorie d'usagers, et de manière graduée. Quelques émetteurs, les transports terrestres, l'agriculture et le transport aérien font l'objet d'un examen plus poussé. La mission a procédé à une analyse comparée de la circulation alternée et de l'utilisation du nouveau certificat « Crit'air ».

Il est proposé la création de mesures saisonnières, nationales ou régionales, selon l'émission traitée qui viendraient, en s'insérant entre les mesures de fond et les mesures temporaires activées en cas de pic de pollution, compléter utilement les leviers dont disposent les pouvoirs publics. Il s'agirait par exemple de réduire de manière significative les concentrations

en particules fines secondaires des pics « de printemps ». Ainsi, l'interdiction d'emploi d'urée comme fertilisant azoté au mois de mars, France entière, sauf enfouissement immédiat, est proposée car susceptible de réduire jusqu'à 15 % les teneurs de particules fines lors des pics de ce mois. La limitation de vitesse sur route en période estivale en zone méditerranéenne pourrait rentrer dans ce cadre.

Sur la gestion des pics de pollution persistants, un aménagement du dispositif actuel doit permettre d'agir plus tôt, plus fort, avec plus de souplesse en cas de fluctuations d'intensité, et de façon plus concertée. Si les prévisions météorologiques rendent vraisemblable la poursuite du pic pour trois jours au moins, des mesures temporaires seront prises dès la prévision de franchissement du seuil d'information et adaptées tant que le pic n'est pas terminé par dispersion des polluants sous l'effet du vent ou de la pluie. Les fluctuations modérées en deçà du seuil d'information seront négligées. Enfin, la durée du phénomène et son intensité conduiront à moduler les mesures temporaires prises. Le dispositif proposé vise l'ensemble des polluants réglementaires et ne réserve plus la persistance aux particules fines. L'association des collectivités territoriales à l'expertise de la situation et de ses évolutions, doit leur permettre de prendre des mesures coordonnées sur les sujets relevant de leurs compétences.

La valorisation de la gestion de ces périodes, par des échanges au niveau régional, national et européen, devrait permettre de renforcer l'expérience collective, et d'améliorer l'adéquation mesure-contexte.

La pollution de l'air est un problème complexe et les mesures pour la réduire, qu'elles soient permanentes ou temporaires, appellent un vrai partage avec la population, par exemple au travers de conférences citoyennes.

Les pics de pollution sont un moment essentiel pour sensibiliser les usagers, leur expliquer la situation, ses causes, les mesures prises, les comportements sanitaires à adopter, mais surtout les actions de fond qu'il est nécessaire d'engager. La coordination de la communication, à froid, entre l'État, les AASQA et les collectivités est un point essentiel si l'on veut aboutir à une amélioration pérenne de la situation.

Les recommandations de ce rapport ne doivent pas retarder la mise en œuvre de l'arrêté du 26 mars 2014, notamment l'emploi des prévisions de qualité de l'air pour asseoir les mesures temporaires, la définition de la persistance de pics de PM10, l'approche interdépartementale voire zonale.

Les mesures temporaires sont d'une efficacité modeste, mais elles constituent un acte de solidarité avec les personnes les plus sensibles, et permettent de tester de nouvelles pratiques.



Inspection générale  
de l'administration  
15, rue Cambacérès  
75008 PARIS

Directeur de la publication :  
Michel Rouzeau  
Rédacteur en chef :  
Xavier Giguet

© Inspection générale  
de l'administration



## Les recommandations-clés

1. Établir un nouvel indice intégré de qualité de l'air, à partir de l'indice ATMO.
2. Mettre en œuvre des retours d'expérience à l'échelle régionale, avec les autorités des pays voisins si nécessaire, nationale et européenne.
3. Mettre en œuvre des mesures saisonnières, nationales ou régionales.
4. Établir un tableau de bord hiérarchisant les mesures temporaires dans les PPA.
5. Réviser la liste des mesures temporaires de l'arrêté du 26 mars 2014 servant d'enveloppe maximale de mesures de police, en écartant les actions permanentes.
6. Renforcer le continuum entre les mesures de fond et les mesures temporaires par une meilleure articulation des documents de planification.
7. Permettre le déclenchement de premières mesures de police dès le jour de franchissement prévu du seuil d'information, dès lors que l'événement semble pouvoir durer au vu du contexte météorologique ; donner explicitement la possibilité pour le préfet de maintenir des mesures jusqu'à la fin météorologique du pic, nonobstant des fluctuations faibles en deçà des seuils ; veiller dans la nouvelle rédaction de l'arrêté interministériel à ne pas induire une automaticité de déclenchement des mesures qui priverait l'autorité préfectorale d'une faculté d'appréciation et d'action progressive.
8. Associer les collectivités territoriales intéressées et le public à la définition des mesures temporaires.

## Les auteurs

Sylvie Escande-Vilbois | Inspectrice  
générale de l'administration

Salvator Erba | Inspecteur de  
l'administration

Francis Fellingner | Conseiller général des  
établissements de santé

Nicolas Forray | Ingénieur général des  
ponts, des eaux et des forêts

Michel Pinet | Ingénieur général des  
ponts, des eaux et des forêts

Henri Legrand | Ingénieur général des  
mines