

## Séminaire

du Haut Conseil de la santé publique

11 janvier 2023

*Ce séminaire propose un panorama de l'impact des politiques publiques sur la réduction des risques environnementaux sur la santé humaine, à la suite d'un rapport du HCSP réalisé à la demande des ministères chargés de la santé et de la transition écologique.*

### PREMIÈRE PARTIE : ÉVALUATION DES PNSE-PRSE 2004-2019 : LES AVANCÉES ET LES FREINS

#### Les polluants réglementés dans l'air extérieur

***M. Joseph Kleinpeter***

**Fonds A.I.R. Atmo Grand-Est/ Atmo France**

#### Le point de vue des parties prenantes :

***M. Denis Charpin***, président de l'Association pour la prévention de la pollution atmosphérique

***M. Jean-Luc Fugit***, député, ancien président du Conseil national de l'Air (CNA)

***Mme Françoise Schaezel***, présidente de l'Alliance des collectivités pour la qualité de l'air

***M. Alexandre Dozières***, sous-directeur de l'efficacité énergétique et de la qualité de l'air DGEC-MTECT

M. Joseph Kleinpeter indique que la lutte contre la pollution de l'air a principalement été pilotée par la réglementation européenne, dont les directives (sur les émissions, la qualité de l'air, etc.) ont été transposées dans le droit français dès les années 80. La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996, quant à elle, a consisté à mettre en place une transposition de l'obligation de planification à l'échelle nationale, régionale et locale.

En matière de qualité de l'air, le PNSE 1 a été jugé comme un exercice favorable avec un ciblage budgétaire d'actions de réduction sectorielle des émissions automobiles, industrielles, résidentielles et tertiaires. Ces actions ont été affichées d'emblée dans le PNSE 1 comme des compléments aux plans en vigueur, notamment le plan qualité de l'air de 2003 et le plan sur les véhicules propres. Le PNSE 1 préconise également la prise en compte de l'impact sanitaire dans les créations d'infrastructures routières et promeut les actions en faveur des mobilités douces, notamment dans le cadre des plans de déplacement d'entreprise.

# Santé-environnement : Quinze ans de politiques publiques

En ce qui concerne le PNSE 2, les actions dédiées à la pollution de l'air (plan national « particules » primaires et secondaires, zones d'actions prioritaires pour l'air, approche « air-climat-énergie » dans le cadre des PCAET, etc.) ont été élaborées dans le cadre du Grenelle de l'environnement avant d'être intégrées dans le deuxième plan national santé-environnement.

Le PNSE 3 apporte de la visibilité au plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (Prépa), qui a été élaboré par ailleurs. D'autre part, il a constitué l'occasion d'une mise au point d'outils de spatialisation des inventaires des émissions et des champs de pollution et a renforcé les réflexions sur les zones à circulation restreinte (ZCR) devenues ZFE.

En conclusion, les PNSE n'ont été ni pionniers ni pilotes pour améliorer la qualité de l'air ambiant. En revanche, ils ont constitué une mise en vitrine des plans existants et ont offert un cadre favorable à un échange entre les acteurs de l'environnement et de la santé. Enfin, ils ont été une référence dans la construction des PRSE traitant notamment de sujets locaux orphelins de qualité de l'air.

Les actions menées n'ont pas été vaines, puisque les niveaux d'émission ont diminué. Pour autant, ces améliorations sont insuffisantes, comme le montrent le non-respect de certaines normes européennes et les astreintes prononcées par le Conseil d'État.

Les recommandations formulées par le HCSP sont les suivantes :

- Formaliser davantage le rapprochement des acteurs de la santé et de la qualité de l'air ;
- Définir précisément le statut juridique des actions d'un PNSE ou d'un PRSE ;
- Prendre en compte d'un point de vue statutaire et financier l'évolution des missions air, climat, énergie et santé des associations régionales agréées (AASQA).

M. Denis Charpin souligne que la pollution atmosphérique n'a plus été considérée comme un problème de santé publique dans les années 60 et 70, du fait d'une baisse des émissions industrielles et des méthodes épidémiologiques qui étaient basées à l'époque sur la mesure du risque relatif individuel. C'est la méthodologie des séries chronologiques qui a permis, à partir des années 80, de prendre la mesure de l'impact de la pollution atmosphérique en population générale. Cet impact est probablement encore sous-estimé aujourd'hui, car l'exposition est appréciée au lieu de résidence des populations, sans prise en compte du « budget espace-temps journalier » de chaque individu.

Sur le terrain, les médecins ne sont pas suffisamment impliqués sur ces questions. Cela est dû à un manque de temps, mais aussi de formation. Une enquête récente de l'association Santé Environnement France le prouve : 80 % des professionnels de santé n'ont jamais suivi de formation dans le champ de la santé environnementale. Enfin, les médecins n'ont pas de moyens d'actions spécifiques en la matière.

M. Joseph Kleinpeter expose que la qualité de l'air s'est nettement améliorée, sauf en ce qui concerne l'ozone. Pourtant, des contentieux européens sont en cours et des condamnations ont été prononcées par le Conseil d'État. Comment expliquer la non-atteinte des objectifs ?

## Santé-environnement : Quinze ans de politiques publiques

M. Alexandre Dozières confirme que la qualité de l'air s'est améliorée depuis 20 ans : les émissions d'oxyde d'azote ont par exemple diminué de 60 %. Pour autant, il reste sur le territoire un certain nombre de « points noirs » notamment Lyon, Rouen, Paris et Marseille. Au total, il est observé cinq zones de dépassement en matière d'oxyde d'azote et une zone de dépassement en matière de particules. Ces dépassements devraient disparaître à partir de 2025.

L'OMS a toutefois abaissé ses valeurs guides, ce qui va conduire 90 % du territoire français à dépasser les normes de l'OMS. Beaucoup d'actions doivent donc encore être menées. À ce titre, le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires a publié à la fin de l'année 2022 le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (Prépa), qui est le volet « air » du PNSE. Il recense des actions dans l'industrie, les transports, le secteur agricole ou résidentiel. La mise en œuvre du Prépa débutera prochainement avec trois mots d'ordre : la territorialisation, l'accompagnement et la communication.

En plus d'être député, M. Jean-Luc Fugit est docteur-ingénieur enseignant chercheur en chimie. La pollution de l'air extérieur provient de quatre sources majeures : l'industrie, l'agriculture, les transports et le secteur résidentiel.

S'il existe des freins à avancer plus avant sur la pollution de l'air, des améliorations sont observées. Au cours des 30 dernières années, un travail important a été mené dans le secteur de l'industrie. Il faut maintenant s'attaquer à d'autres secteurs. Au Conseil national de l'air, qu'il a eu l'honneur de présider pendant quatre ans, une association du monde agricole lui a avoué que le secteur avait attendu 2010 pour se rendre compte de la problématique de pollution de l'air. Ainsi, au cours des deux derniers Salons de l'agriculture, une conférence a été organisée sur la pollution de l'air. Il s'agit d'un premier pas.

Il a fait inscrire dans la loi, par voie d'amendement, le terme « mobilité » dans le concept de zone à faibles émissions. Les ZFE-m n'ont pas été simples à instaurer dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités : il a été nécessaire de convaincre sur le sujet et de s'appuyer pour ce faire sur la science. La mise en œuvre s'effectue aujourd'hui de manière progressive.

Le combat n'est toutefois pas terminé : le groupe RN a déposé une proposition de loi, qui prévoit de supprimer les zones à faibles émissions mobilité. Cette proposition sera examinée en séance le 12 janvier 2023. Il ne faut surtout pas reculer, étant donné les dégâts des polluants de l'air sur la santé.

En ce qui concerne la gouvernance, il rêverait qu'un ministère de la santé environnementale soit un jour mis en place.

M. Joseph Kleinpeter expose que dès la loi sur l'air de 1996, il était question que « l'État et les collectivités concourent à l'objectif de mettre en œuvre le droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé ». Il demande à Mme Françoise Schaetzel, Vice-présidente en charge de la santé-environnement à l'Eurométropole de Strasbourg, et fondatrice et présidente de l'Alliance des collectivités pour la qualité de l'air, quels sont les engagements forts mais aussi les freins

## Santé-environnement : Quinze ans de politiques publiques

rencontrés par les collectivités dans la définition et la mise en œuvre de politiques publiques sur la qualité de l'air.

Mme Françoise Schaetzel souligne l'engagement des collectivités, qui ont mis en place des actions très diversifiées en matière de qualité de l'air. C'est sur cette base qu'une alliance transpartisane s'est construite : des élus, isolés, ont pu s'inspirer des actions mises en place par d'autres et ainsi avoir une vision globale. L'aboutissement en est l'adoption d'une charte d'engagement pour le développement de politiques territoriales de qualité de l'air, c'est-à-dire l'articulation d'actions concernant différentes politiques sectorielles : mobilité, urbanisme...

Les difficultés aujourd'hui proviennent :

- De la méconnaissance des élus, notamment sur les désastres sanitaires ;
- De l'approche transversale. Il n'est pas évident d'appréhender les questions de qualité de l'air quand on est un élu chargé de l'urbanisme ;
- Des choix politiques financiers lourds que cette politique implique. Une ZFE doit déboucher sur des alternatives à la voiture : mise en place d'un tramway, de pistes cyclables... ;
- L'acceptabilité de la population. Il n'est pas évident pour les habitants de passer de la propriété, symbole de liberté, à l'usage de la voiture.

Enfin, il n'y a pas de portage politique suffisant de l'État sur la qualité de l'air, que ce soit du point de vue des aides financières ou de la communication. Toutefois, le Conseil national de l'air a introduit une réelle dynamique et Santé publique France est très présent au niveau local.

M. Joseph Kleinpeter demande ensuite à M. Alexandre Dozières de quelle manière se traduit l'engagement de l'État en matière de qualité de l'air. En outre, quelle place est accordée aux PNSE et aux PRSE ?

M. Alexandre Dozières fait savoir que les politiques de lutte contre la pollution touchent aux pratiques, ce qui nécessite un fort besoin d'accompagnement, notamment financier. Il convient donc de mener une politique « de dentelle » en ciblant de manière chirurgicale les usages que l'on souhaite stopper – de nombreux Français font encore des feux de cheminée par « plaisir ». Des mesures nationales entreront en vigueur en septembre 2023, après une première échéance en septembre 2022, dans le cadre du plan chauffage domestique au bois performant : la réglementation porte notamment sur le taux d'humidité du bois et l'entretien comme le ramonage régulier de tous les appareils (cheminée, poêle, insert, chaudière). Une campagne de communication, en lien avec l'ADEME, est également en cours. Au-delà, les actions territoriales sont décisives : le préfet doit ainsi définir un plan d'action dans chaque zone PPA (plan de protection de l'atmosphère). En Auvergne-Rhône-Alpes, il est prévu par exemple d'interdire l'utilisation de certains types de chauffage. De même, l'échelon local joue un rôle important dans le cadre des ZFE.

Les PNSE et les PRSE peuvent faire beaucoup pour la qualité de l'air, qui est selon lui un sujet sanitaire avant d'être un sujet environnemental.

## Santé-environnement : Quinze ans de politiques publiques

M. Jean-Luc Fugit a accepté de présider le Conseil supérieur de l'énergie. Alors que la France a l'ambition d'être le premier pays à sortir des énergies fossiles, le lien avec la problématique de la qualité de l'air est avéré : sortir progressivement des énergies fossiles permet non seulement de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, mais aussi de réduire la pollution de l'air. L'ambition de sortir progressivement des énergies fossiles s'est traduite à la fois dans la loi d'orientation des mobilités de 2019, dans la loi climat-résilience et dans la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire. Il continuera d'agir sur la problématique de la qualité de l'air et invite à travailler de manière unitaire en la matière.

M. Joseph Kleinpeter demande à Mme Françoise Schaetzel quelle est la valeur ajoutée d'une alliance des collectivités pour la qualité de l'air au risque de perdre du temps en discussion ?

Mme Françoise Schaetzel explique que les sujets liés à l'air sont de plus en plus prégnants au sein des collectivités. Cela est lié à une prise de conscience des effets sanitaires, notamment sur les habitants. À ce titre, la ZFE est un outil de santé publique. Certaines métropoles (Lille, Grenoble, Strasbourg) font preuve de dynamisme, ce qui permet d'enrichir toutes les autres collectivités. L'alliance permet en somme de s'enrichir mutuellement, d'échanger, de monter en compétences et d'établir des partenariats avec les instances d'expertise comme Santé publique France, l'ADEME ou ATMO France.

Elle formule enfin quelques vœux pour 2023 :

- Une meilleure prise en compte de l'air et de la santé dans les documents de planification ;
- Un engagement supra-local plus fort. Les départements ne sont pas suffisamment visibles sur les questions de qualité de l'air ;
- Un soutien et un portage politique plus forts de l'État.

Échanges avec la salle

M. Dominique Maison travaille à l'agence régionale de santé de La Réunion. Il pointe le très grand retard dans les territoires ultramarins, où les bases de données sur les polluants ne sont pas nécessairement à jour. Par ailleurs, il n'est pas certain que la taille des agglomérations ultramarines les rende éligibles au ZFE, au PPA ou à d'autres dispositifs.

M. Jean-Luc Fugit expose que les AASQA régionales, les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air, produisent des données objectives et accompagnent les planifications, à La Réunion comme ailleurs. D'autre part, la question de la mise en place d'une ZFE doit être analysée au regard des concentrations observées en oxyde d'azote ou en particules fines. Les ZFE n'ont pas vocation à être déployées partout. En somme, les dispositifs de lutte contre la pollution de l'air doivent être adaptés à la réalité du territoire.