

## Conseil d'administration

### Séance du 7 octobre 2021

#### Point n°4

### Point sur le programme Qualité de l'air suite au versement de 2,5 M€ (condamnation de l'Etat par le Conseil d'Etat)

#### 1. Contexte

Par la décision n° 394254 du 12 juillet 2017 (<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035179854/>), le Conseil d'Etat a statué au contentieux enjoignant l'élaboration et la mise en œuvre, pour treize zones du territoire, de plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote, dans douze zones (cf. liste en Annexe), et en particules fines PM10, dans trois zones (cf. liste en Annexe), 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 les transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018.

En octobre 2018, l'association Les Amis de la Terre (et rejoint par 77 autres requérants dont Greenpeace, France Nature Environnement) a demandé au Conseil d'État de constater que la décision du Conseil d'État n'avait pas été exécutée à la date du 31 mars 2018, et de prononcer à l'encontre de l'Etat, s'il ne justifiait pas avoir pris les mesures de nature à assurer l'exécution de la décision n° 394254 du 12 juillet 2017 dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision, une astreinte de 100 000 € par jour de retard. Les requérants demandaient de pouvoir gérer eux-mêmes cette astreinte.

Les mesures structurantes avancées par le Gouvernement pour défendre son action ont été l'interdiction (à partir de 2022) des chaudières au fioul et au charbon pour les bâtiments neufs, les aides à l'acquisition de véhicules électriques ou hybrides, et surtout le déploiement des ZFE.

L'Etat n'a pas pu être regardé comme ayant pris des mesures suffisant à assurer l'exécution complète de la décision du 12 juillet 2017 pour les zones dans lesquelles un dépassement persistant des valeurs limites demeure observé, à l'exception de la vallée de l'Arve (cf. détails en Annexe). Le 04/08/2021, le Conseil d'Etat a donc condamné définitivement l'État à verser la somme de 10 millions d'euros, au titre de la liquidation provisoire de l'astreinte prononcée par la décision du 10 juillet 2020. Cette astreinte pour le 1<sup>er</sup> semestre 2021 (11 janvier – 11 juillet 2021) pourrait être reconduite tous les 6 mois tant que continuent les dépassements dans les zones concernées (tout en étant potentiellement majorée ou minorée, avec modification des attributaires possible).

Les 10 millions d'euros de la première astreinte sont ventilés sur plusieurs organismes : l'ADEME (3,3 M€), le CEREMA (2,5 M€), l'ANSES (2 M€), l'INERIS (1 M€), Air Paris et Atmo Auvergne Rhône-Alpes (330 000 € chacune), Atmo Occitanie et Atmo Sud (170 000 € chacune).

En parallèle, le 22 septembre 2021, l'Organisation mondiale de la santé a durci ses recommandations de seuils de référence en les abaissant drastiquement par rapport à 2005 : division par 2 pour les particules fines (PM<sub>2,5</sub>) et par 4 pour le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>). Ces valeurs serviront de base à la révision en cours de la directive européenne sur la qualité de l'air ambiant, avec un alignement des nouvelles valeurs limites réglementaires pour les PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, SO<sub>2</sub> et O<sub>3</sub> sur celles-ci. Un durcissement de la réglementation européenne et française est donc attendu à l'horizon de 2-3 ans.

## 2. Emploi de l'astreinte par le Cerema

Le Cerema emploiera cette première astreinte pour amplifier son action sur les 2 axes suivants :

- **l'accompagnement des territoires** par une écoute approfondie des besoins pour structurer une mise en réseau des collectivités concernées, une animation locale autour de journées d'échanges et d'ateliers, un appui en ingénierie et une capitalisation à l'échelle du territoire ;
- **l'amélioration des connaissances** permettant de hiérarchiser et d'employer les meilleurs leviers d'action.

### 2.1 Accompagnement des territoires

L'astreinte permettra de déployer un **accompagnement au niveau des territoires** (dans les 13 zones critiques et à l'échelle des 35 agglomérations concernées par la future extension des ZFE prévue par la loi Climat) par l'animation et le partage collectif de la mise en place des mesures opérationnelles, leurs effets et leur appropriation / acceptation par les populations, dans une logique de mise en réseau et d'émulation. Elle abordera le diagnostic des situations, les leviers d'actions mobilisables, et pourra également permettre d'échanger sur les méthodes de concertation, d'information et de mobilisation des acteurs, de co-construction, de lisibilité et appropriation par les populations des mesures. Cet accompagnement consistera en des mesures à court et moyen-long terme :

- mesures à court terme
  - le Cerema approfondira son **écoute des territoires pour identifier les actions prioritaires** que les collectivités souhaitent mener (dans le cadre de leur PPA, ZFE, PCAET, PLUi, PDU...) et **qui demanderaient un appui (ingénierie ou financement) supplémentaire** pour être lancées ou menées à bien ;
  - le Cerema proposera **des ateliers participatifs** pour favoriser la mobilisation des acteurs locaux ainsi que **des journées techniques** : ces dispositifs se déploieront dans le temps sur plusieurs régions du territoire pour communiquer sur la qualité de l'air en lien avec les autres politiques sectorielles et notamment celles relatives à la mobilité, avec l'objectif de faire connaître les bonnes pratiques ;
  - le Cerema proposera son **appui à des territoires** et réalisera **des études et des actions locales**, par exemple :

- suivi des ZFEm (et plus globalement des politiques de mobilités mises en place dans ce délai) depuis leur mise en place jusqu'aux 3 ans (évaluation obligatoire réglementairement) pour accompagner les collectivités dans la collecte et le suivi des indicateurs (de qualité de l'air et de mobilité), la compréhension des évolutions de mobilité à l'échelle de l'agglomération le cas échéant (et notamment l'impact sur les populations) et, le cas échéant, dans la mise en place d'ajustements de mesures (si les mesures d'accompagnement prévues ne sont pas suffisantes) ;
  - diagnostics via des exploitations ciblées des enquêtes mobilités sur des agglomérations ayant à disposition des données DEEM (« diagnostic énergie émissions des mobilités ») afin de mieux cibler des actions d'accompagnement spécifiques des ZFE en fonction des trajets ou populations impactés ;
  - le Cerema ouvrira un **espace collaboratif** sur une de ses plateformes existantes (par ex : territoire-environnement-sante.fr, qui permettrait de traiter le problème de la QAE dans sa globalité, incluant les mobilités mais aussi les émissions résidentielles/tertiaires, industrielles, l'agriculture, etc.).
- mesures à moyen-long terme (et dans la perspective de potentielles nouvelles contraintes)
    - **alimentation de l'espace collaboratif** avec des retours d'expérience français et européens des actions qui marchent ou ne marchent pas, des outils et méthodes, des benchmarks européens et internationaux , et toute ressource permettant de documenter les impacts positifs de mesures de régulation d'accès restreint sur la qualité de l'air et les exemples de communications et concertations réussies avec les citoyens, dans une approche plus large de gestion des mobilités que les seules ZFE (ZTL (zones à trafic limité), régulation de la logistique urbaine, politiques de régulation de la place de l'automobile en ville), mais également en intégrant plus largement d'autres secteurs émetteurs de polluants (résidentiel, tertiaires ou agriculture). Ces ressources doivent permettre, à terme, d'établir une grille d'analyse, outil d'aide à la décision, pour le choix des mesures les plus efficaces et adaptées à chaque territoire ;
    - l'animation du réseau des territoires pourra également s'appuyer sur la dynamique du projet de **plateforme collaborative** (« Expertises.Territoires ») porté par le Cerema.

## 2.2 Amélioration des connaissances et innovation

L'amélioration des connaissances pourra s'inscrire

- sur le court terme, avec un **renforcement des études sur la connaissance et les méthodes d'évaluation des impacts des différentes mesures destinées à lutter contre une qualité de l'air dégradée**, afin de faciliter l'emploi et la hiérarchisation des mesures par les territoires concernés ainsi que le **déploiement des mesures les plus efficaces (évaluées) dans le meilleur délai**. Ces études pourraient être réalisées par la mise en place **d'un guichet de financement d'études spécifiques**, orienté vers la production d'études méthodologiques externalisées, pilotées, suivies, voire réalisées tout ou partie par le Cerema. Ces travaux pourraient porter :

- sur la **mobilité**, avec la connaissance des trafics et des mobilités (avec notamment le développement d'un cadre méthodologique clair et harmonisé du côté des spécialistes des mobilités et des trafics pour la production des données de trafic utilisées par les AASQA -associations agréées de surveillance de la qualité de l'air-), le renouvellement des parcs automobiles (en intégrant non seulement les lois de survie, mais aussi les dimensions socio-économiques et territoriales des choix des ménages quant à leur motorisation), la connaissance des leviers de régulation des mobilités pour la mise en place de mobilités plus vertueuses à partir d'une revue de littérature, solide et étayée, centrée sur les enjeux de quantification, etc. ;
- sur des **méthodes d'évaluation et de modélisation des impacts des actions projetées** de politiques locales, en mobilisant des compétences en modélisation de la qualité de l'air et en trafic, et plus largement des compétences en mobilité, notamment pour objectiver les impacts sur la qualité de l'air des politiques de mobilité (pistes cyclables, voies réservées, restrictions d'accès, régulation des vitesses, covoiturage, etc.), des autres objets de politiques publiques (PPA, mesures temporaires prises pendant les pics de pollution, passage au 30 km/h, etc.), d'aménagements locaux (abords des écoles et des établissements sensibles, centre-villes, etc.) ;
- sur des **méthodes d'évaluation et de connaissance des leviers des aménagements et politiques portuaires**, avec prise en compte des sources routières et maritimes ;
- sur la réalisation de **démarches sanitaires** (évaluation des impacts en santé) associée à une ou plusieurs mesures sur un territoire, avec par exemple le développement de partenariats (notamment avec l'ARS) pour l'évaluation des outils d'impact sanitaire et les coûts économiques associés, ou l'évaluation des bénéfices en santé liés aux projets d'urbanisation, aménagements et transports ;
- sur le moyen-long terme, avec une proposition **d'appel à projets innovants**, pour financer l'émergence de nouvelles technologies pour l'application de mesures de régulation des trafics visant à diminuer les émissions de polluants (ex : expérimentations de capteurs de mesure du nombre d'occupants des véhicules pour la pratique de covoiturage et le contrôle de l'utilisation des voies réservées), la connaissance de la qualité de l'air (ex : nouvelles méthodes et capteurs de mesures pour les émissions locales) ou l'évaluation des impacts.

Ce guichet de financement sera à destination de bureaux d'études spécialisés, universitaires, organismes de recherche, qui pourront s'associer avec des collectivités pour territorialiser des cas d'application. Il pourrait permettre également de financer des thèses ou des post-doctorats.

### 3. Suivi de l'emploi de l'astreinte

Les dépenses correspondantes à l'emploi de l'astreinte feront l'objet d'un suivi spécifique via la création d'une structure analytique dédiée. Les temps passés par les agents du Cerema seront ainsi valorisés dans le cadre de l'astreinte, sur ce financement spécifique, et les dépenses afférentes pour subventionner des collectivités, bureaux d'études ou universitaires seront imputés sur le budget de l'astreinte.

Les secteurs mobilisés au sein du Cerema seront principalement le secteur E6 (Qualité de l'air extérieur) et ceux du domaine C (Mobilités), avec contribution du secteur F3 (Ports et voies

navigables) et des domaines A (Ingénierie des territoires) et B (Performance et gestion patrimoniale des bâtiments).

Un renforcement des équipes du Cerema sera nécessaire pour le pilotage du programme, avec le recrutement d'un directeur de projet à plein temps, la conduite des actions et la gestion de la chaîne administrative et comptable.

Une répartition budgétaire pourrait être la suivante, en étant à ce stade purement indicative :

<b>Axes de travail</b>	<b>Mobilisation Cerema</b>	<b>CDD, interim, externalisation</b>	<b>Subventions</b>	<b>Total (k€)</b>
<b>Volet Accompagnement des territoires</b>	600	200		<b>800</b>
<b>Volet Amélioration des connaissances et innovation</b>	400		1300	<b>1700</b>
<b>Total</b>	<b>1000</b>	<b>200</b>	<b>1300</b>	<b>2500</b>

## Annexe : Analyse des éléments présentés lors de la séance au Conseil d'État du 10/07/2020

Le 12 juillet 2017, le Conseil d'État constate le défaut d'élaboration et de la mise en œuvre de mesures de plans de réductions des concentrations en PM10 et/ou NO<sub>2</sub> et constate les dépassements suivants :

- NO<sub>2</sub>: ZAS Grenoble et Lyon pour la région Auvergne - Rhône-Alpes, Strasbourg et Reims pour la région Grand-Est, Marseille-Aix pour la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Toulouse pour la région Occitanie, et Paris pour la région Ile-de-France ;
- PM10: ZAS Paris et Fort-de-France.

A la lecture des éléments présentés lors de la séance au Conseil d'État du 10/07/2020

(<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042115623>), il ressort que :

- il est attendu que les plans relatifs à la qualité de l'air soient conformes aux exigences de la directive ou que les plans de protection de l'atmosphère :
  - comportent « des informations sur toutes les actions engagées ou prévues tendant à réduire la pollution atmosphérique avec l'évaluation prévisible de leur effet sur la qualité de l'air (...) » complétées des « indicateurs de moyens notamment financiers nécessaires à leur réalisation », du « calendrier de leur mise en œuvre » et de « l'estimation de l'amélioration de la qualité de l'air qui en est attendue et du délai de réalisation de ces objectifs »
  - démontrent « que ces actions permettent que la période de dépassement des valeurs limites de concentration en polluants soit la plus courte possible. »
- or :
  - la situation reste très dégradée dans plusieurs zones administratives de surveillance à ce jour, avec un dépassement persistant des valeurs limites pour huit zones s'agissant du dioxyde d'azote et pour trois zones s'agissant des particules fines.
  - il est reproché que les 14 "feuilles de route" du Gouvernement de 2018 ne comportent "aucune estimation de l'amélioration de la qualité de l'air qui en est escomptée, ni aucune précision concernant les délais prévus pour la réalisation de ces objectifs."
  - la révision des PPA n'a abouti que pour deux zones, la révision des autres étant en cours ou non encore initiée. Le plan de protection de l'atmosphère de la Vallée de l'Arve est particulièrement mis en valeur, car il "comporte une série de mesures suffisamment précises et détaillées ainsi que des modélisations crédibles de leur impact permettant d'escompter un respect des valeurs limites de concentration en dioxyde d'azote NO<sub>2</sub> et en particules fines PM10 dans cette zone d'ici 2022", et peut donc "être regardé comme assurant, pour la zone qu'il concerne, une correcte exécution de la décision du 12 juillet 2017". A l'inverse, le plan de protection de l'atmosphère d'Ile-de-France est pointé du doigt car, même si des mesures sont proposées avec pour objectif un retour à une situation acceptable en 2025, il n'y a pas de justifications démontrant que cette date est la plus proche possible.