



La réglementation relative à la qualité de l'air et la planification : lien avec la logistique urbaine

1 Juin 2021

InTerLUD, programme porté par :



Table des matières

Introduction	3
Différents types de réglementation, différentes échelles géographiques, différents polluants concernés.....	3
Focus sur les réglementations relatives aux émissions	4
Focus sur les réglementations relatives aux concentrations de polluants dans l'air extérieur	5
Contentieux « qualité de l'air »	6
La planification territoriale et les liens avec la logistique urbaine	7
Conclusion	9



Introduction

La qualité de l'air extérieur présente un enjeu sanitaire qui est pris en considération au travers de multiples politiques publiques, internationales, européennes et nationales. Il est parfois difficile de s'y retrouver. Cet article vise à faire le point sur les différentes réglementations et d'identifier en quoi cela peut concerner la logistique urbaine.

Différents types de réglementation, différentes échelles géographiques, différents polluants concernés

La réglementation sur la qualité de l'air extérieur s'élabore à plusieurs niveaux :

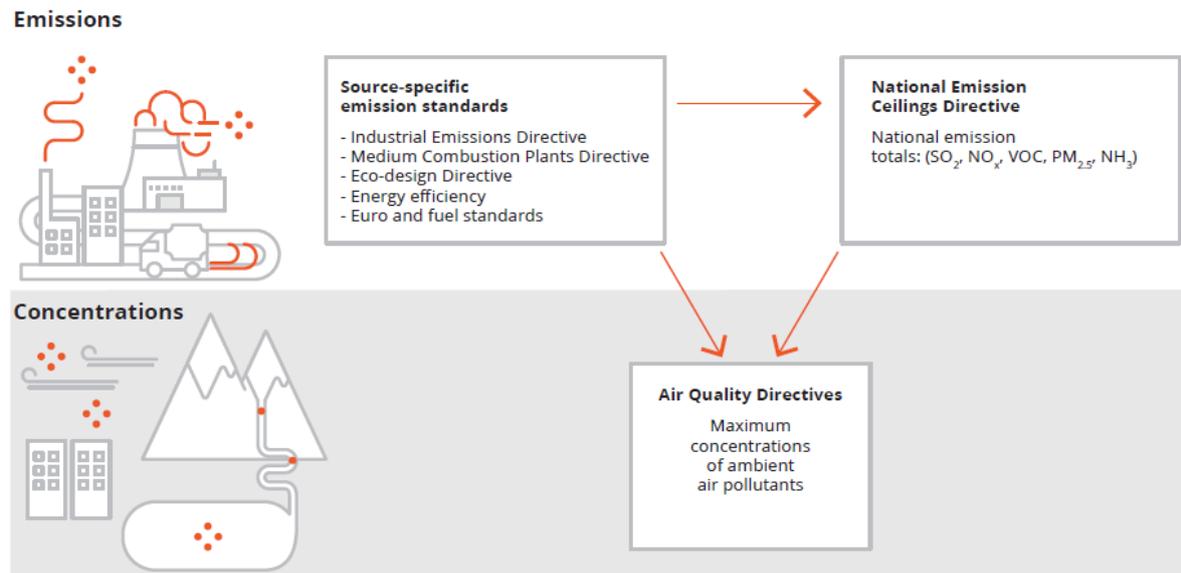
- International, dans le cadre de la convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (CLRTAP adoptée en 1979 par 34 pays ; 51 aujourd'hui) ; cet aspect ne sera pas traité dans cet article ;
- Européen, avec les directives adoptées par la commission
- National et local, avec différentes lois et diverses mesures de planification et d'orientation

Les politiques publiques relatives à la qualité de l'air interviennent sur différents champs qui illustrent bien la chaîne entre la source de pollution, le moment où les polluants atmosphériques sont émis dans l'air et celui où ils sont respirés. Ainsi, les réglementations portent à la fois sur des sources spécifiques (industrie, chauffage, véhicule, etc), les quantités de polluants rejetées à l'échelle d'un pays c'est-à-dire les émissions (masse) et enfin leurs résultantes, les concentrations, exprimées en masse de polluants par volume d'air (il n'y a pas de relation linéaire entre émissions et concentrations¹). Les politiques locales de planification viennent compléter ce triptyque.

Ces différentes réglementations ne portent pas à chaque fois sur les mêmes polluants mais on retrouve des communs (dont particules, oxydes d'azote NOx, monoxyde de carbone CO, oxydes de soufre, métaux lourds, composés organiques volatils COV, hydrocarbures aromatiques polycycliques) et des spécifiques (dioxines/furanes, pesticides, ...) bien que tous les polluants ne fassent pas l'objet d'une réglementation « émissions » et « concentration » (par exemple, l'ozone n'est réglementé que par rapport à ses concentrations tandis que les pesticides n'ont pas de valeur limite réglementaire contraignante en termes de concentrations).

¹ Entre l'émission de polluants primaires (polluants émis directement par les sources) et la concentration dans l'air de ces polluants, différents phénomènes interviennent entraînant une relation non linéaire entre émissions et concentrations, les plus impactant étant ceux liés aux conditions météorologiques (vent influençant la dispersion des polluants, formation de polluants secondaires sous l'effet du rayonnement solaire, etc.).

Figure 1.1 EU clean air policy – the policy framework



Source : Agence Européenne de l'Environnement, Qualité de l'air en Europe, Rapport 2018

Focus sur les réglementations relatives aux émissions

Les émissions peuvent être réglementées à la source : des matériaux ou des équipements doivent respecter une teneur maximale en polluants ou une valeur maximale de rejet de polluants atmosphériques. On parle alors de réglementations sectorielles.

Les émissions font aussi l'objet d'une réglementation en termes de quantités émises à l'échelle d'un pays : les plafonds d'émission.

Réglementations sectorielles

L'Europe réglemente depuis plusieurs décennies des secteurs d'activité (transport, activité industrielles écoconception des chaudières, composition des carburants et des solvants, ...) afin de limiter l'émission de polluants dans l'atmosphère à leur source. À titre d'illustration pour le secteur du transport, nous pouvons citer :

- Les normes Euro, depuis les années 90', qui fixent les limites maximales de rejets polluants (dont les particules, monoxyde de carbone, oxydes d'azote) pour les véhicules roulants neufs.
- Les réglementations sur la qualité des carburants (interdiction du plomb dans l'essence, limitation du soufre dans le gazoil, ...)

La France se conforme aux directives sectorielles européennes mais peut également avoir ses propres réglementations. C'est par exemple le cas de l'arrêté du 8 décembre 1995 modifié par l'arrêté du 12 octobre 2011 qui vise à lutter contre les émissions de composés organiques volatils résultant du stockage de l'essence et de sa distribution dans les terminaux aux stations-service.

Plafonds d'émission et plan d'actions

L'Europe impose à ses états membres des plafonds d'émissions annuels à respecter : directive 2016/2284 du 16 décembre 2016. Il s'agit de quantités maximales de dioxyde de soufre (SO₂), de NO_x, de composés organiques volatils non méthaniques (COVNM), de l'ammoniac (NH₃) et de particules fines PM_{2,5} à ne pas dépasser chaque année mais également d'objectifs à atteindre en termes de réduction d'émissions d'ici 2030 par rapport à 2005. Chaque état membre transpose cette directive dans son droit national. Pour la France, la transposition s'est faite dans le PREPA, plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (objectifs de réductions chiffrés par le décret n°2017-949 du 10 mai 2017 et actions de réduction des émissions à renforcer et à mettre en œuvre fixées par l'arrêté du 10 mai 2017). Des actions sur le transport et la mobilité sont ainsi inscrites dans le PREPA (exemples : mettre en œuvre des zones à faible émission, faire converger la fiscalité entre l'essence et le gasoil, développer des infrastructures pour les carburants propres au titre du cadre national pour les carburants alternatifs, ...) et font l'objet d'une évaluation d'impact en termes d'émission, et de qualité de l'air pour l'échelle globale du plan.

Focus sur les réglementations relatives aux concentrations de polluants dans l'air extérieur

L'impact des polluants atmosphériques sur la santé dépend, entre autres, de leur concentration dans l'air respiré. Aussi, l'Europe fixe des valeurs limites à ne pas dépasser sur des pas de temps spécifiques (moyenne annuelle et/ou moyenne horaire par exemple) : directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe et directive 2004/107/CE concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques. La directive de 2008 renseigne sur l'évaluation de la qualité de l'air (méthode de référence, point de prélèvement, ...) qui permettra de vérifier que les valeurs sont respectées, indique que des plans relatifs à la qualité de l'air doivent être établis en cas de dépassement (la réponse de la France sur ce point est le plan de protection de l'atmosphère, PPA, qui s'élabore à une échelle locale) et que les informations doivent être communiquées au grand public et à la commission européenne.

Ces directives européennes sont transposées en droit français dans le Code de l'environnement. Ainsi, les polluants faisant l'objet d'une surveillance continue sur le territoire français sont le dioxyde d'azote (NO₂), les NO_x, les particules PM₁₀ PM_{2,5}, l'ozone, le SO₂, le CO, le benzène, le plomb, l'arsenic, le cadmium, le nickel et le benzo(a)pyrène. Ce sont les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) qui assurent cette mission et les données sont en open data.

Toutes les valeurs réglementaires relatives à la qualité de l'air (concentrations) peuvent être téléchargées via ce site :

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/01_Tableau-Normes-Seuils%20r%C3%A9glementaires.pdf

Certains sites industriels peuvent se voir imposer la surveillance de la qualité de l'air dans leur environnement proche afin de vérifier que les rejets de certains polluants spécifiques à leur activité respectent des seuils fixés par des arrêtés préfectoraux.

L'organisation mondiale de la santé (OMS) donne quant à elle des lignes directrices relatives à la qualité de l'air, c'est-à-dire des concentrations au-delà desquelles l'OMS considère que la pollution de l'air est néfaste pour la santé. Ces valeurs ne sont pas « réglementaires » mais sont des recommandations. Pour certains polluants, elles sont inférieures aux seuils réglementaires européens. Dans sa résolution du 25 mars 2021, le Parlement européen « demande à la Commission d'aligner les valeurs de PM₁₀, de PM_{2,5}, de SO₂ et d'ozone

sur les lignes directrices de l'OMS, ainsi que les valeurs pour le benzène et le benzo(a)pyrène sur les niveaux de référence de l'OMS ». Des évolutions réglementaires sont donc attendues dans les prochaines années.

Contentieux « qualité de l'air »

Vis-à-vis des directives européennes, les états membres ont deux obligations : transposer la directive européenne dans leur législation selon une échéance bien précise et appliquer la directive transposée. Si ce n'est pas le cas, l'Europe enclenche une procédure d'infraction : on parle de contentieux.

La première étape de la procédure est l'envoi par la commission d'une lettre de mise en demeure à l'état membre. Si les informations reçues en retour ne la satisfait pas, elle envoie un avis motivé. Cette deuxième étape de la procédure est une demande formelle de se conformer au droit européen. Si l'état membre ne s'y conforme toujours pas, la commission assigne l'état membre devant la Cour de justice de l'Union européenne (troisième étape). Un arrêt contraignant peut être rendu par la cour de justice (quatrième étape). Si malgré ce jugement l'état membre n'est toujours pas en conformité avec le droit européen après un certain délai, la commission peut à nouveau saisir la cour européenne de justice et demander des sanctions financières via un second arrêt.

La France a deux contentieux européens vis-à-vis de la qualité de l'air : un sur les particules PM10 (procédure d'infraction lancée en 2009) et un autre sur le dioxyde d'azote (procédure d'infraction lancée en 2015).

Le 24 octobre 2019, la cour européenne de justice a condamné la France pour manquement aux obligations issues de la directive qualité de l'air : la France n'a pas respecté les valeurs limites applicables aux concentrations de dioxyde d'azote dans douze agglomérations et zones de qualité de l'air (Marseille, Toulon, Paris, Auvergne-Clermont-Ferrand, Montpellier, Toulouse Midi-Pyrénées, zone urbaine régionale Reims Champagne-Ardenne, Grenoble Rhône-Alpes, Strasbourg, Lyon Rhône-Alpes, zone urbaine régionale Vallée de l'Arve Rhône-Alpes et Nice) et n'a pas veillé à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible.

En décembre 2020, la Commission a envoyé une nouvelle mise en demeure à la France pour qu'elle exécute l'arrêt rendu la Cour de justice.

Extrait du site internet de la Commission européenne :

« La Commission reconnaît les efforts consentis par les autorités françaises pour améliorer la qualité de l'air. Toutefois, à l'exception de la zone de Clermont-Ferrand, ces efforts ne sont pas encore suffisants pour limiter autant que possible les dépassements dans le temps. La Commission demande donc aujourd'hui à la France, au moyen d'une lettre de mise en demeure, de prendre et de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour remédier à la situation et faire en sorte que la période de dépassement soit la plus courte possible. La France dispose d'un délai de deux mois pour répondre aux préoccupations soulevées par la Commission. À défaut, cette dernière pourrait renvoyer l'affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne et proposer que des sanctions financières soient infligées à ce pays. ».

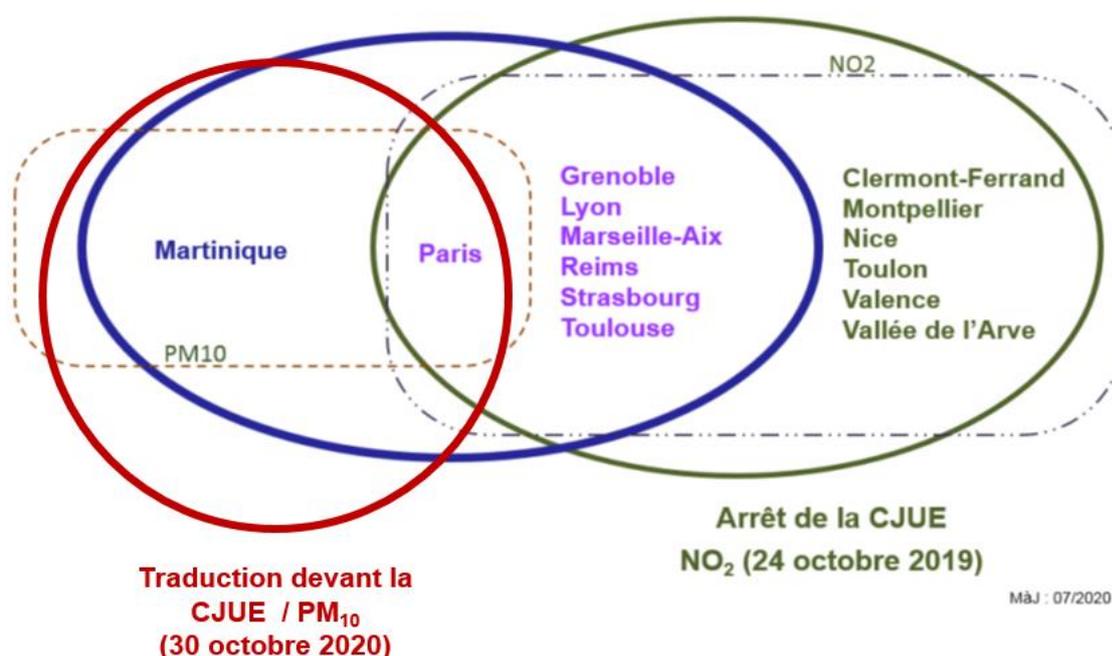
Le 30 octobre 2020, la commission européenne a décidé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre la France relatif à la mauvaise qualité de l'air due aux niveaux élevés en particules PM10 dans les zones de Paris et de la Martinique sur une durée de, respectivement, douze et quatorze ans.

La procédure d'infraction engagée en 2009 concernait alors seize zones. Les actions entreprises depuis lors ont permis d'exclure de ce contentieux quatorze zones.

Des actions en justice sont également entreprises sur le sol français : des plaintes individuelles auprès de différents tribunaux administratifs (Paris, Lyon, Grenoble) et un recours auprès du Conseil d'État. Concernant ce dernier, le 10 juillet 2020 le Conseil d'État a ordonné au gouvernement de prendre des mesures pour réduire la pollution de l'air (NO₂ et/ou particules PM₁₀) dans les six mois suivant la notification, sous astreinte de dix millions d'euros par semestre de retard. Les zones couvertes par ce contentieux sont Grenoble, Lyon, Strasbourg, Reims, Marseille-Aix, Toulouse, Paris et Fort-de-France.

Le Conseil d'Etat jugera à l'été 2021 si le gouvernement a rempli ses obligations et prendra une décision sur le paiement et le renouvellement de l'astreinte.

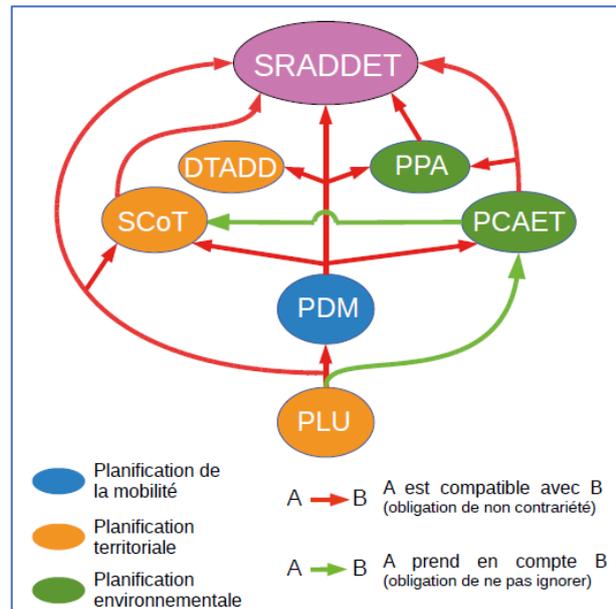
Décision du Conseil d'État (10 juillet 2020)



Source : MTE

La planification territoriale et les liens avec la logistique urbaine

La préservation et l'amélioration de la qualité de l'air ne sauraient s'affranchir d'actions à des échelles locales et la planification territoriale a ici un rôle à jouer puisqu'elle peut notamment agir sur la localisation des sources d'émissions et des habitants. De plus, des politiques environnementales n'ayant pas pour principal sujet la qualité de l'air peuvent avoir de l'influence sur la qualité de l'air. Les outils réglementaires de planification, d'aménagement du territoire, de mobilité viennent ainsi compléter les outils de planification à visée environnementales avec des liens de compatibilité. La logistique urbaine étant un sujet transverse du fait des nombreux sujets qu'elle touche (transport, emballage, ...), elle est plus moins impactée par ces différentes formes de planification.



Source : Mobilités et transports – Le point sur – Fiche 38, CEREMA

Quelques exemples :

Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) est un outil de planification à l'échelle de l'intercommunalité qui vise à la fois à réduire les émissions de gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques, dans une démarche intégrée qui doit éviter des antagonismes. Le Code de l'environnement précise bien que le secteur du transport (routier et autres) doit être pris en compte pour la déclinaison des éléments chiffrés du diagnostic et des objectifs stratégiques et opérationnels du PACET. Cet exemple de planification illustre bien le lien qui peut être fait avec la logistique urbaine : participer aux éléments de contexte et être partie prenante de l'action.

Ce même constat peut être établi pour les plans de mobilité (PDM), ex-PDU (plan de déplacement urbain), qui visent la planification en matière de mobilité des personnes et du transport de marchandises. La loi d'orientation des mobilités ajoute au PDM un schéma volontaire de desserte fluviale ou ferroviaire afin de préserver les infrastructures et garantir la capacité future à agir et à développer l'intermodalité pour le transport des marchandises.

Les outils de planification et d'aménagement, tels que les SCOT (schéma de cohérence territoriale) et les PLU (plans locaux d'urbanisme) vont quant à eux permettre d'agir sur le foncier et donc avoir des conséquences pour la logistique.

Différentes fiches actions de la boîte à outils InTerLUD permettent de faire le point sur ces différents leviers que propose la planification en lien avec la logistique urbaine.

Ces outils réglementaires de planification (par exemple inscrit dans le Code de l'Environnement) sont parfois complétés par les collectivités territoriales par des plans d'actions volontaires et non obligatoires.

InTerLUD

Conclusion

La première loi française sur la qualité de l'air date de décembre 1996 avec la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Elle posait les bases de principes réglementaires qui sont aujourd'hui toujours en vigueur : surveiller la qualité de l'air, respecter des valeurs limites, établir des plans d'action à des échelles locales (sectoriel tel que le PDU ou propre à la qualité de l'air tel que le PPA). Les échelles européennes et nationales donnent des outils qui doivent être complétés par des actions locales pour préserver ou améliorer la qualité de l'air. Ces législations sont enrichies et modifiées par des lois (loi d'orientation des mobilités, futures loi Climat et Résilience) qui visent des outils réglementaires propres à la qualité de l'air mais également de planification territoriales ou de mobilité ou à visée environnemental qui influencent la qualité de l'air. La logistique urbaine se trouve à la croisée de ces nombreux chemins réglementaires ce qui permet un spectre d'action de l'échelon national au très local non seulement pour la qualité de l'air mais aussi pour le secteur en lui-même.

InTerLUD, programme porté par :

