

Préface

Le livre de Franck Boutaric vient à point nommé. En effet, la question de la pollution de l'air, et notamment des particules fines issues du diesel, est entrée dans la vie quotidienne de nos concitoyens avec les épisodes de pollution spécialement lourds que nous avons connus au cours du printemps 2014. Les Français ont découvert non seulement que les normes maximales de pollution fixées au niveau communautaire étaient largement dépassées, en particulier à Paris, mais qu'il existait une loi, votée il y a presque 20 ans, qui n'était pas appliquée : la Loi sur l'air. D'où une interrogation très légitime sur les raisons de cet état de fait.

L'auteur rappelle à juste titre les conditions d'élaboration de la loi et la situation antérieure. Cette élaboration s'est faite dans les conditions d'un pré-Grenelle, c'est-à-dire en réunissant toutes les parties prenantes afin de trouver des consensus à propos des six thématiques retenues. C'est sur cette base qu'a été rédigé le projet de loi, avant qu'il ne parte dans les circuits interministériels. Le travail de sappe a alors commencé, sous le double coup de butoir des fonctionnaires qui considéraient que ce projet avait porté atteinte à leur chasse gardée et du lobby automobile qui essayait, par l'intermédiaire de son ministre de tutelle, Bernard Pons, de revenir sur des points pourtant considérés comme consensuels. Ce lobbying a porté ses fruits dans la mesure où l'arbitrage rendu par le Premier ministre a été minimaliste. Mais grâce aux efforts de quelques députés et sénateurs, parmi lesquels Philippe Richert, des progrès ont pu être accomplis dans le cadre de la loi et certaines avancées acquises – dont l'extension du champ de l'étude d'impact à la santé et de très nombreuses mesures apparemment techniques, mais porteuses en réalité de profondes transformations.

Le choix qui me fut alors donné était soit de faire passer à tout prix la loi en donnant une présentation très atténuée de ses mesures les plus

emblématiques, soit de mettre en valeur ma proposition et ses avancées, au risque de les voir rejeter par la majorité du Parlement, qui n'était pas très sensible aux questions environnementales. J'ai choisi la première voie, et les défenseurs de l'environnement n'ont pas perçu à l'époque ce qu'une telle loi permettait de faire. Cette circonstance a probablement réduit la mobilisation qui aurait dû se mettre en place pour qu'elle soit correctement appliquée. Et le changement de gouvernement, intervenu moins de six mois après le vote de la loi, ne m'a pas permis de sortir ses décrets d'application, même si la préparation de nombre d'entre eux était déjà très avancée lors de mon départ.

En définitive, hormis la partie concernant la surveillance de la qualité de l'air, la loi n'a jamais été réellement appliquée. D'une part, aucune volonté politique ne s'est manifestée chez mes successeurs pour faire appliquer un texte qui n'était pas le leur et qui contrariait de puissants lobbys. D'autre part, la coalition des intérêts du ministère de l'Équipement et des Transports avec les intérêts économiques auxquels la loi sur l'air nuisait potentiellement, l'a incontestablement emporté. En réalité, la loi mettait en place deux types de mesures en dehors de la surveillance : des mesures de prévision et de planification et des mesures techniques. Elle avait été conçue comme un puzzle dont les morceaux s'emboîtaient les uns dans les autres. Le plan régional de la qualité de l'air (PRQA) devait donner un état zéro et des objectifs à atteindre. Tous les cinq ans, un point devait être fait sur ceux qui avaient été atteints et ceux qui ne l'étaient pas afin d'en fixer de nouveaux. Les moyens assignés pour parvenir à ces objectifs découlaient de deux plans : les plans de déplacements urbains (PDV) pour la partie transport et les plans de protection de l'atmosphère (PPA) dans les grandes villes ou les zones polluées.

Compte tenu du retard avec lequel sont sortis les décrets d'application, la mise en œuvre des plans a pris dix ans. De plus, la fixation des normes maximales déclenchant soit l'information, soit l'alerte, qui était de nature réglementaire, est intervenue en 2003 avec des seuils

en contradiction avec les obligations communautaires. Dès lors, c'est le sens même de la loi qui a été perdu puisqu'il n'était plus question d'avoire des objectifs ambitieux alors que l'on n'était pas capable de respecter les contraintes de l'Union européenne. Ainsi, les plans adoptés pour la région parisienne – PRQA et PPA – ne permettent pas de limiter les pollutions aux seuils maximaux admissibles. Ils ont pourtant été approuvés et validés. Le retard général pris sur les PPA a permis d'occulter la disposition des restrictions de circulation lors des pics de pollution, qui devait faire l'objet d'un plan précis établi à l'avance afin que chacun puisse s'adapter.

Quant aux mesures techniques qui couvraient le champ des économies d'énergie et de la lutte contre la pollution de l'air, elles ont été soit oubliées, soit revotées dans la loi Borloo de 2009, soit mise en œuvre avec dix ou quinze ans de retard. Parmi les mesures oubliées, citons une taxation équilibrée qui visait à réduire les avantages accordés au diesel, à limiter la publicité encourageant la consommation énergétique, ou encore les dispositifs techniques permettant le transport avec véhicules électriques ou au gaz. Pour ce qui est des mesures revotées, elles concernent l'affichage des consommations énergétiques dans les bâtiments et les bilans énergétiques lors de toute opération sur les logements. Parmi les mesures appliquées avec un grand retard, il y a l'obligation que toutes les nouvelles habitations disposent de conduits de cheminée permettant d'éviter le recours systématique au chauffage électrique. Il ne s'agit là que de quelques exemples.

Comment expliquer qu'une loi de la République ait pu ainsi être vidée de son contenu et que, presque vingt ans plus tard, la pollution atmosphérique atteigne des sommets dans nos villes, avec de lourdes conséquences en termes de santé publique ? Gouvernements de droite comme de gauche se sont succédé, la réponse n'est donc pas de nature partisane. La cause est en réalité beaucoup plus profonde. Ce dysfonctionnement majeur traduit un poids central des lobbys dans notre pays, même s'il est de bon ton de les fustiger au plan européen en oubliant totalement

la situation française, qui est à certains égards bien plus grave. Entre le lobby du diesel, celui du nucléaire qui impose le chauffage électrique et la surconsommation énergétique, le poids du Medef qui considère que toute réduction de la pollution est *a priori* nuisible pour l'industrie et pour l'économie, les causes de la déconstruction de la loi sont multiples. S'y ajoute un ministère de l'Écologie et du Développement durable dont la transformation pour intégrer les transports et l'énergie n'a en rien été un avantage en matière de protection de la santé publique et de priorité environnementale.

La pollution atmosphérique n'est que le symbole de choix dont on dit qu'ils sont des « choix de société ». Mais la société ne définit rien et le citoyen n'est pas mis en mesure de pouvoir décider lui-même de ses choix. Tout l'intérêt de l'étude de Franck Boutaric est de présenter une approche multidisciplinaire qui permet de comprendre les raisons pour lesquelles le sujet de la pollution atmosphérique est si maltraité dans notre pays.

Corinne Lepage

Ministre de l'Environnement de 1995 à 1997
et eurodéputée de 2009 à 2014