

**Mobiliser les documents d'urbanisme pour améliorer la qualité de l'air et protéger la santé des habitants en limitant leur exposition**

La pollution atmosphérique touche particulièrement les zones urbaines. Les documents d'urbanisme peuvent jouer un rôle majeur dans la réduction des émissions des polluants atmosphériques et l'exposition des populations.

La présente fiche présente les leviers mobilisables pour la qualité de l'air. Elle identifie les procédures et informations à communiquer aux collectivités locales tant dans le cadre du porter à connaissance que de celui de l'association de l'État aux documents d'urbanisme comme personne publique associée, notamment par la rédaction de notes d'enjeux.

**1) La qualité de l'air est un enjeu sanitaire majeur à intégrer dans les documents d'urbanisme**

**a) La qualité de l'air est un enjeu sanitaire majeur**

La pollution de l'air représente un enjeu sanitaire majeur compte tenu de sa responsabilité dans la prévalence des maladies cardio-respiratoires ou cérébrales et des cancers. En octobre 2013, le Centre international de recherche sur le cancer, agence spécialisée de l'Organisation mondiale de la santé, a classé la pollution de l'air extérieur comme cancérogène pour l'homme.

L'Agence nationale de santé publique a estimé en 2016 que la pollution atmosphérique est responsable de 48 000 décès par an en France, ce qui correspond à 9 % de la mortalité en France et à une perte d'espérance de vie à 30 ans pouvant dépasser 2 ans. Il s'agit de la 3<sup>e</sup> cause de décès en France, après le tabac et l'alcool.

Les impacts sanitaires résultent surtout de l'exposition au quotidien à des niveaux de pollution plus faibles que les seuils réglementaires définissant les pics de pollution. L'Agence nationale de santé publique indique que la réduction des polluants uniquement en cas de pic de pollution ne permet pas d'assurer une prévention efficace des impacts sanitaires de la pollution atmosphérique.

Le coût pour la société de la pollution de l'air extérieur (en tenant compte d'une valorisation des années de vies perdues) a été évalué en 2015 par la commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air jusqu'à 70 à 100 milliards d'euros par an, dont 3 milliards d'euros pour la sécurité sociale.

Les polluants en cause (particules fines, oxydes d'azote, ozone...) sont distincts des gaz à effet de serre et ont un impact sanitaire direct et local. La lutte contre le changement climatique présente des synergies avec la lutte contre la pollution de l'air (par exemple en réduisant la consommation d'énergie) mais doit aussi veiller aux conditions nécessaires pour éviter des effets antagonistes<sup>1</sup>.

La politique en faveur de la qualité de l'air suppose d'agir dans tous les secteurs d'activité (industrie, transports, résidentiel et agriculture) que ce soit au niveau européen, national ou local.

<sup>1</sup>Par ex. la combustion de bois peut être très polluante si elle n'est pas accompagnée de techniques de dépollution des fumées, et les véhicules diesel, bien qu'émettant moins de gaz à effet de serre que les véhicules essence, émettent beaucoup plus d'oxydes d'azote.

## **b) Une injonction du Conseil d'État au gouvernement et des contentieux en cours imposent d'atteindre les objectifs d'amélioration de la qualité de l'air**

Une décision du conseil d'État du 12/07/17<sup>2</sup> a enjoint au premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en polluants atmosphériques en dessous des seuils autorisés par le code de l'environnement, dans les délais les plus brefs.

L'article L. 220-1 du code de l'environnement dispose que les collectivités territoriales concourent avec l'État, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé.

Pour agir sur les causes structurelles des émissions, l'intégration de l'amélioration de la qualité de l'air doit être renforcée dans toutes les politiques publiques, en lien étroit avec les collectivités territoriales. Celles-ci disposent des compétences pour agir en faveur de la qualité de l'air dans les territoires à travers leurs politiques de mobilité, d'urbanisme, de construction, de gestion des déchets, de gestion de l'énergie dans les bâtiments publics et des aides agricoles.

Il convient ainsi de mobiliser les moyens existants de réduction de ces polluants dans le cadre des documents d'urbanisme. L'enjeu relatif à la qualité de l'air peut être expliqué par les services déconcentrés dans le cadre de l'association (art. L. 132-7 et L. 132-10 du code de l'urbanisme), pouvant prendre la forme de notes d'enjeux, aux procédures d'évolution des documents d'urbanisme conduites par les collectivités locales.

Ainsi le représentant de l'État peut rappeler les objectifs nationaux, préciser les enjeux sur le territoire concerné et formuler des préconisations et des recommandations qui aideront la collectivité à établir son document de planification en identifiant les dispositions du code de l'urbanisme à mobiliser et à décliner sur leur territoire même si ces préconisations ne s'imposent pas à la collectivité qui conserve une faculté d'interprétation, en vertu du principe de libre administration.

### **2) La mise en œuvre dans les « porter à connaissance » (PAC)**

#### **a) Information sur la qualité de l'air et exposition des populations : associer les Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air (AASQA) dans le processus de consultation des services préalablement à la rédaction du PAC**

En vue d'atteindre l'objectif de réduction de l'exposition aux polluants atmosphériques, l'article 17 de l'arrêté du 19 avril 2017 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air ambiant prévoit que :

*« À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour les communes des agglomérations de plus de 100 000 habitants et pour les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère, [les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) contribuent] à l'élaboration des porter-à-connaissance mentionnés à l'article L. 132-2 du code de l'urbanisme en fournissant des informations sur la qualité de l'air et sur l'exposition des populations. »*

<sup>2</sup>CE n° 403446, 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France

En application de cet arrêté, il revient aux services des DDT(M) de consulter les AASQA préalablement à la réalisation des PAC relatifs aux documents d'urbanisme et d'intégrer les éléments fournis par les AASQA dans leur partie informative.

### **b) Éléments à intégrer dans le PAC**

Sont présentés en annexe à cette fiche technique les éléments suivants :

1. Territoires concernés par la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017 ou par le pré-contentieux ou contentieux européen sur la qualité de l'air vis-à-vis des PM<sub>10</sub> ou NO<sub>2</sub> ;
2. Cartes nationales présentant les zones enregistrant au moins un dépassement des valeurs limites et cibles pendant les cinq dernières années.

Vous pourrez utilement vous appuyer sur la DREAL et l'ARS pour prendre connaissance des informations suivantes :

1. Travaux menés par les ARS sur les études de zone existantes ;
2. Cartes locales présentant les zones enregistrant au moins trois dépassements des valeurs limites et cibles pendant les cinq dernières années ;
3. Actions mises en œuvre en faveur de la qualité de l'air qui peuvent être traduites et déclinées dans les documents d'urbanisme, notamment au sein des PPA et des feuilles de route.

Ces informations permettront de mettre en avant (voir partie « notes d'enjeux » ci-dessous pour le détail des références réglementaires) les actions permettant, à travers les dispositions des SCoT et des PLU, de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air et à la réduction de l'exposition de la population à la pollution de l'air :

- Éviter de localiser les zones résidentielles et accueillant des populations sensibles<sup>3</sup> aux abords directs des infrastructures routières à forte circulation.
- Concevoir une forme urbaine en cohérence avec la gestion des déplacements (lutter contre l'étalement urbain et adaptation de l'utilisation des bâtiments par rapport aux secteurs les plus exposés à la pollution de l'air).
- Structurer le territoire à partir des infrastructures de transport en commun pour réduire les déplacements motorisés et donc les émissions de polluants.
- Prévoir le désenclavement par les transports collectifs des secteurs déjà urbanisés.
- Conditionner l'ouverture à l'urbanisation à la desserte en transport en commun de qualité.
- Définir des objectifs de cohérence entre équipements commerciaux et transports/déplacements et subordonner l'implantation d'équipements commerciaux à des conditions de desserte, notamment par les transports collectifs.
- Favoriser la mixité urbaine et sociale afin de rapprocher l'habitat des services quotidiens (commerces, écoles, lieux d'emploi...) et limiter ainsi les longueurs de déplacement.
- Préconiser une politique de stationnement incitative : limiter le développement du stationnement privé, développer les parcs relais, réserver des emplacements aux véhicules propres, vérifier l'opportunité de nouveaux parcs de stationnement publics.
- S'assurer de la continuité des voies de circulation douces.

De manière générale, il est également recommandé de préciser :

- les synergies permises par des actions initialement non directement liées aux enjeux de « qualité de l'air » (ex : efficacité énergétique, lutte contre les nuisances sonores,

---

<sup>3</sup> Voir article 23 de la Directive 2008/50/CE

urbanisation de part et d'autre des autoroutes et routes classées à grande circulation, éviter les espèces végétales allergisantes, supprimer l'utilisation de produits phytosanitaires...);

- les recommandations permettant de limiter les éventuels antagonismes (ex : éviter les rues « canyon<sup>4</sup> », varier les formes de végétation ainsi que leurs tailles pour faciliter la dispersion des polluants...).

### **3) La mise en œuvre dans le cadre de l'association de l'État comme personne publique associée et des notes d'enjeux :**

Les documents d'urbanisme contribuent, par leurs choix d'organisation spatiale, à la maîtrise de l'énergie, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la diminution des émissions de polluants atmosphériques, en réinterrogeant les modes de développement dominants de ces dernières décennies (étalement urbain, croissance des déplacements individuels, logements énergivores...) et en privilégiant certaines formes urbaines et paysagères (forme et implantation des bâtiments, trame verte et bleue et axes paysagers).

#### **a) le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) contribue à l'amélioration de la qualité de l'air :**

Les pollutions et les nuisances font déjà l'objet de plans, programmes et schémas (SRCAE, PCAET, SRADDET) régis pour l'essentiel par le code de l'environnement. Document intégrateur, le SCoT doit s'assurer que ses orientations sont cohérentes avec les politiques existantes. À noter que les PCAET et PDU doivent être compatibles<sup>5</sup> avec les Plans de Protection de l'Atmosphère (PPA).

L'amélioration de la qualité de l'air est un objectif transversal qui doit guider les choix du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT, en termes d'armature urbaine et de politique de l'habitat, d'organisation des mobilités, notamment actives, de lutte contre l'étalement urbain, d'implantation des zones économiques et commerciales, de définition des projets d'équipements.

L'évaluation environnementale du SCoT permet d'analyser la situation du territoire en matière de qualité de l'air par type d'occupation du sol (habitat et tertiaire, industrie, transport...) guidant ensuite les choix d'aménagement retenus par la collectivité.

Le SCoT dispose ensuite de moyens prescriptifs facultatifs pour améliorer la qualité de l'air. Ainsi, le document d'orientation et d'objectifs du SCoT peut :

- définir des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée au respect de performances énergétiques et environnementales renforcées (art. L. 141-22 du code de l'urbanisme) ;
- conditionner l'urbanisation prioritaire des zones à la desserte par les transports collectifs (art. L. 141-14 du code de l'urbanisme) ;
- imposer une densité minimale de construction à proximité des transports collectifs existants ou programmés (art. L. 141-7, R. 141-6 du code de l'urbanisme) ;
- préciser des obligations minimales et maximales en matière de stationnement pour véhicules motorisés et minimales pour les non motorisés (art. L. 141-15 du code de l'urbanisme) ;

<sup>4</sup> rue étroite bordée en continu par des grands bâtiments et dans laquelle la pollution est confinée.

<sup>5</sup> PCAET : Art L. 229-26 VI du code de l'environnement

PDU : Art L.1214-7 du code des transports

- prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée aux conditions portant notamment sur la desserte par les transports collectifs dans les zones commerciales (art. L. 141-47 du code de l'urbanisme) ;
- imposer la réalisation d'une évaluation environnementale préalablement à tout projet d'urbanisation d'un secteur nouveau (art. L. 141-9 du code de l'urbanisme).

**b) Le Plan local d'urbanisme (PLU) décline les orientations des SCoT et peut aller plus loin dans le volet opérationnel :**

Le PLU doit être compatible avec les dispositions du SCoT et notamment avec celles portant sur la qualité de l'air (art. L. 142-1 du code de l'urbanisme).

Comme dans le SCoT, l'évaluation environnementale du PLU permet d'analyser la situation du territoire en matière de qualité de l'air (art. R. 151-3 du code de l'urbanisme). En effet, une démarche d'évaluation environnementale est nécessaire en cas d'effets notables sur l'environnement (L. 104-2 du code de l'urbanisme).

Le PLU(i) donne également la possibilité de mettre en place une organisation du territoire permettant :

- de limiter les émissions de polluants liés aux déplacements individuels motorisés en contenant la périurbanisation (art. L. 151-26 du code de l'urbanisme), et en favorisant la ville compacte avec de la mixité fonctionnelle dans les quartiers pour réduire les déplacements (entre logements, emploi, services, équipements) ;
- de limiter l'emploi de la voiture en ville en agissant sur les stationnements (art. R. 151-41 à R. 151-46 du code de l'urbanisme), ou en facilitant le recours aux modes actifs (vélos, marche) et aux transports collectifs en créant des liaisons douces. Ces dispositions peuvent par exemple être retranscrites dans une Orientation d'aménagement et de Programmation (OAP) thématique (art. L. 151-6, L. 151-7 du code de l'urbanisme), ou faire l'objet d'emplacements réservés (art. L. 151-41 et R. 151-48 du code de l'urbanisme) ;
- d'inciter au développement des énergies renouvelables (solaire, géothermie, photovoltaïques) et des réseaux de chaleur (art. L. 111-16, L. 151-21, L. 151-28, L. 151-39 et R. 151-42, R. 151-49 du code de l'urbanisme) ;
- de définir des formes urbaines qui limitent les îlots de chaleur urbain, et facilitent la dispersion des polluants (éviter l'effet « canyon ») – art. R. 151-39 du code de l'urbanisme ;
- d'urbaniser en priorité les zones dont les niveaux de concentration en polluants sont inférieurs aux valeurs réglementaires de qualité de l'air, notamment avec les OAP (art. L. 151-7 du code de l'urbanisme) ;
- de réduire l'exposition des populations aux polluants en choisissant la localisation de certains équipements (établissements accueillants des personnes sensibles à la pollution atmosphérique tels que crèches, écoles, hôpitaux..., sites générateurs de trafics, comme les centres commerciaux, ou sites accueillant des activités polluantes...) – (art. R. 151-30) ;

- de faire apparaître dans les documents graphiques les secteurs où les nécessités de la protection contre les nuisances justifient que soient interdites ou soumises à conditions spéciales les constructions et installations de toute nature (art. R. 151-31 du code de l'urbanisme) ;
- d'optimiser l'orientation des bâtiments pour maximiser les apports solaires (art R. 151-39 du code de l'urbanisme) ;
- de favoriser le changement de destination des rez-de-chaussées des constructions existantes (art. R. 151-27, R. 151-28, R. 151-37) ;
- d'agir sur la performance des matériaux utilisés pour isoler les constructions, réduisant ainsi l'émission de polluants (art. L. 151-21 et R. 151-42) ;
- d'inciter à la rénovation énergétique des bâtiments existants en fixant des objectifs de réhabilitation et en permettant l'isolation des façades par l'extérieur (art. L. 152-5 du code de l'urbanisme) ;
- de favoriser les réflexions sur l'organisation et la gestion raisonnées des espaces verts et des espaces libres pour la prévention des allergies aux pollens avec pour objectif de fixer les éventuelles caractéristiques des espèces à planter (article R. 151-43 du code de l'urbanisme).

Enfin, depuis la loi ALUR, le PLU(i) peut tenir lieu de plan de déplacement urbain (PDU), ce qui permet non seulement de renforcer la cohérence entre les choix d'aménagement et les modes de transports, mais aussi de définir un programme d'actions plus poussé (art. L. 151-44, L. 151-45, L. 151-47, R. 151-55 du code de l'urbanisme).

Le PDU doit comporter une étude qui évalue les émissions de polluants atmosphériques générées par les déplacements sur le territoire qu'il couvre. Les polluants atmosphériques qui font l'objet des évaluations prévues à l'article R. 1214-1 du code des transports sont les oxydes d'azote (NOx), les particules fines PM<sub>10</sub> et PM<sub>2,5</sub> ainsi que les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM).<sup>6</sup>

### **c) Des outils d'aide à la décision permettent de guider les collectivités dans leurs choix d'aménagement**

Plusieurs outils d'aide à la décision peuvent être utilisés par les services de l'État et par les collectivités pour mesurer les effets possibles des différents scénarios d'aménagement sur la qualité de l'air. Le club PLUi détecte et valorise les bons exemples à diffuser largement (<http://www.club-plui.logement.gouv.fr/>).

Enfin, l'ADEME, certaines AASQA et le CEREMA ont publié des guides et des fiches présentant les leviers possibles pour améliorer la qualité de l'air :

- Urbanisme et qualité de l'air, des territoires qui respirent – ADEME – juin 2015 (disponible sur le site de l'ADEME) ;

<sup>6</sup>Arrêté du 24 août 2016 définissant la liste des polluants atmosphériques dont les émissions sont évaluées dans le cadre des plans de déplacements urbains

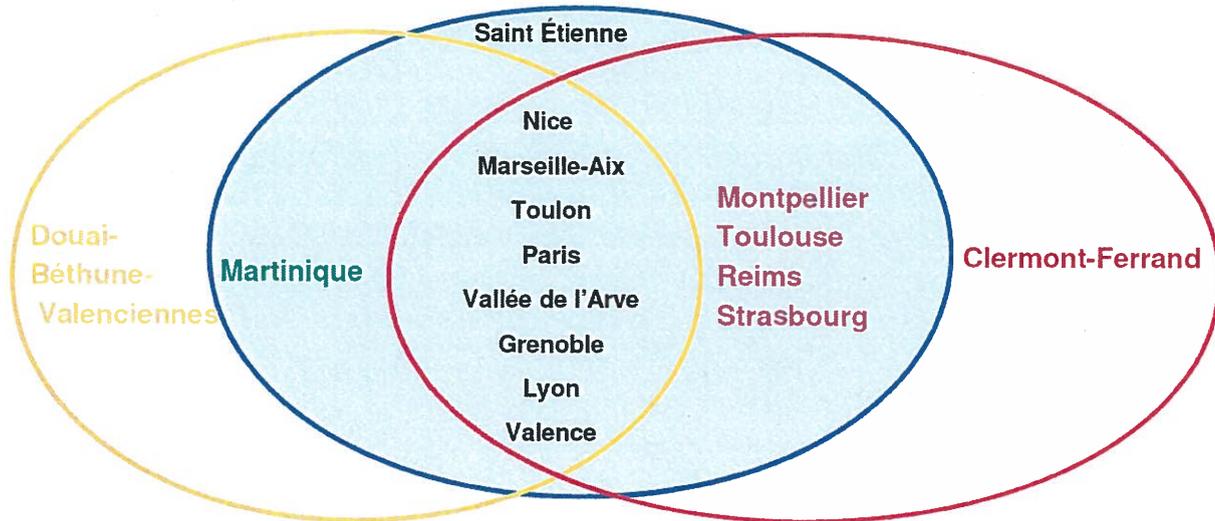
- Cahiers techniques de l'AEU1 : qualité de l'air et enjeux sanitaires associés : réussir la planification et l'aménagement durables – septembre 2016 (disponible sur le site de l'ADEME) ;
- Fiche « végétaliser la ville pour créer un environnement urbain sain et durable » – ATMO Nord Pas-de-Calais et APPA – juin 2015 (disponible sur le site d'ATMO Nord Pas-de-Calais) ;
- Fiche « Aménagement d'un quartier favorable à la qualité de l'air » – ATMO Nord Pas-de-Calais – juin 2015 (disponible sur le site d'ATMO Nord Pas-de-Calais) ;
- Fiche « les rues canyons » – ATMO Franche Comté – 2015
- Recueil de fiches CEREMA Auvergne-Rhône Alpes : Qualité de l'air et Plan local d'urbanisme – juin 2017 (disponible sur le site du CEREMA) ;
- Guide EHESP « Agir pour un urbanisme favorable à la santé » -2014 ([https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/ehesp\\_dgs\\_outil\\_d\\_aide\\_analyse\\_des\\_plu\\_enjeux\\_de\\_sante.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/ehesp_dgs_outil_d_aide_analyse_des_plu_enjeux_de_sante.pdf))
- Guide d'information « végétation en ville » du RNSA - juin 2016 (disponible sur le site du RNSA)

Annexe 1

Territoires concernés par la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017 ou par le pré-contentieux ou contentieux européen sur la qualité de l'air vis-à-vis des PM<sub>10</sub> ou du NO<sub>2</sub>

Zones en contentieux et en pré-contentieux

Arrêt du Conseil d'État (juillet 2017)



Avis motivé  
PM10 (avril 2015)

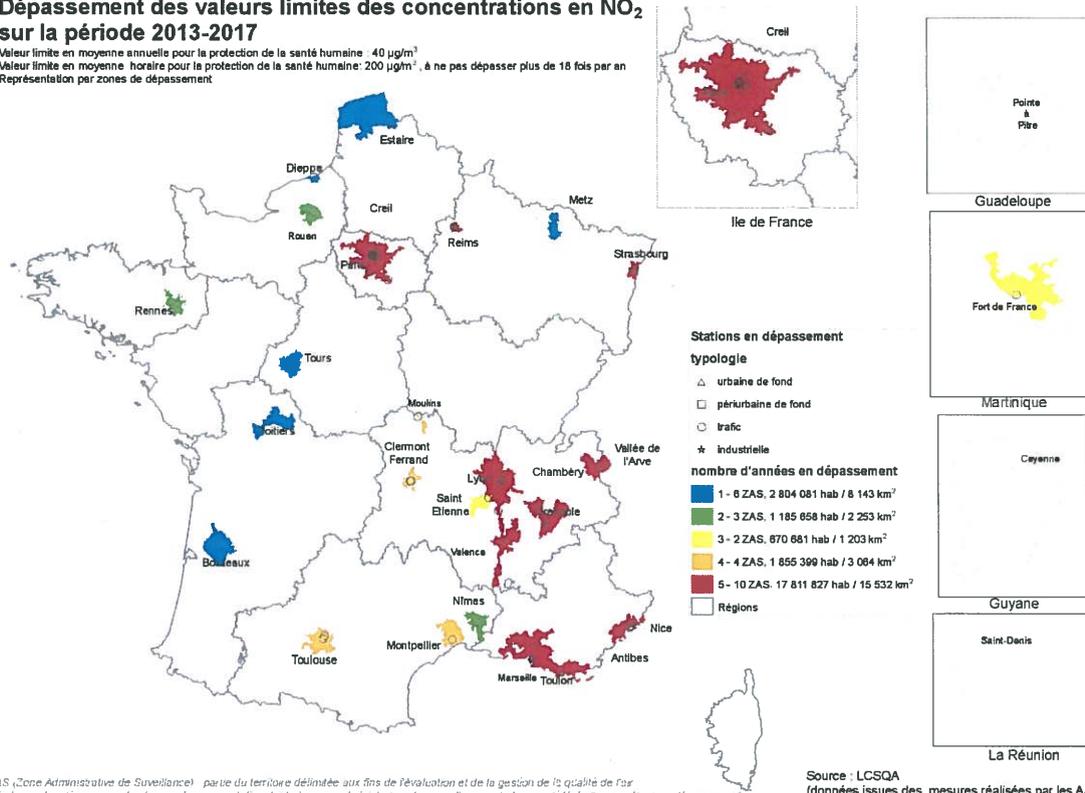
Saisine de la CJUE  
NO2 (oct 2018)

M&J : 23/10/18

## Annexe 2 : zones enregistrant au moins un dépassement des valeurs limites et cibles pendant les cinq dernières années.

### Dépassement des valeurs limites des concentrations en NO<sub>2</sub> sur la période 2013-2017

Valeur limite en moyenne annuelle pour la protection de la santé humaine : 40 µg/m<sup>3</sup>  
 Valeur limite en moyenne horaire pour la protection de la santé humaine : 200 µg/m<sup>3</sup>, à ne pas dépasser plus de 18 fois par an  
 Représentation par zones de dépassement



ZAS (Zone Administrative de Surveillance) : partie du territoire délimitée aux fins de l'évaluation et de la gestion de la qualité de l'air.  
 Dès lors qu'un dépassement est mesuré sur une station, toute la zone administrative de surveillance est alors considérée comme étant en dépassement.  
 Mayotte n'apparaît pas sur ces cartes pour le moment, le dispositif de surveillance étant en cours de consolidation.  
 Dès lors qu'un dépassement est mesuré sur une station, toute la zone administrative de surveillance est alors considérée comme étant en dépassement.  
 Mayotte n'apparaît pas sur ces cartes pour le moment, le dispositif de surveillance étant en cours de consolidation.

Source : LCSQA  
 (données issues des mesures réalisées par les AASQA),  
 mars 2018  
 (données issues des mesures réalisées par les AASQA),  
 mars 2018