

Politiques publiques européennes

Par Daniel CALLEJA CRESPO

Directeur général de l'Environnement de la Commission européenne

Chaque année, la pollution de l'air ambiant provoque plus de 4 millions de décès dans le monde. En Europe, cette pollution emporte quatre cent mille citoyens par an, et elle aggrave des maladies chroniques, telles que l'asthme, les problèmes cardiovasculaires et le cancer du poumon. La pollution a aussi un coût très élevé, environ 24 milliards d'euros par an à l'échelle de l'Union européenne en dépenses de santé, journées de travail perdues et dommages aux cultures et aux bâtiments.

Que fait l'Union européenne pour lutter contre ce fléau omniprésent ? Quelle est la part de responsabilité de la France ? Et comment agit, notamment, la gardienne des traités européens – la Commission européenne – pour protéger les citoyens à l'échelle européenne ? Dans cet article, Daniel Calleja Crespo, directeur général de l'Environnement à la Commission européenne, retrace l'histoire de ce dossier sensible, et dévoile les dessous des infractions à la loi européenne, qui concernent aujourd'hui une vingtaine d'États membres.

Le problème

Partout dans le monde, la pollution atmosphérique constitue une menace omniprésente. Même si elle est souvent invisible et que les coûts en sont également cachés, la réalité de ses conséquences est indéniable.

En 2016, l'OMS estimait à environ 4,2 millions le nombre de décès provoqués par la pollution de l'air ambiant. La pollution atmosphérique continue d'être responsable d'environ quatre cent mille décès prématurés par an dans l'Union européenne. Elle entraîne également l'apparition de maladies chroniques et de maladies graves, telles que l'asthme, les problèmes cardiovasculaires et le cancer du poumon. Cet air pollué coûte très cher à la société – environ 24 milliards d'euros par an de coûts directs à l'échelle de l'Union européenne, dus, par exemple, aux dépenses de santé, aux journées de travail perdues et aux dégâts infligés aux cultures et aux bâtiments.

C'est en zone urbaine que les effets sur la santé sont les plus graves, en raison de la présence de polluants, tels que les particules, le dioxyde d'azote et l'ozone troposphérique.

Les particules sont une préoccupation majeure. Comme l'indique l'Agence européenne pour l'environnement dans son rapport intitulé « Air Quality in Europe » (Qualité de l'air en Europe) publié en 2018, les concentrations de particules dépassent toujours les valeurs limites de l'Union sur l'ensemble du continent. Les valeurs concernant les particules établies dans les lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air, lesquelles adoptent une vision à plus long terme et sont plus strictes, n'étaient pas respectées (relevés des stations de surveillance) dans près de la moitié des pays cités dans le rapport, exception faite de l'Es-

tonie et de l'Irlande. En ce qui concerne les particules fines (d'un diamètre inférieur à 2,5 micromètres), deux tiers des stations ont enregistré des dépassements. Tandis qu'en 2016, 13 % de la population urbaine dans l'Union était exposée à des niveaux de particules supérieurs à la limite quotidienne fixée par l'Union, environ 42 % subissaient des concentrations supérieures à la valeur, plus stricte, établie par l'OMS.

En ce qui concerne l'ozone, selon les données les plus récentes, qui datent de 2017, près de 17 % de la population urbaine des 27 États membres de l'Union a été exposée à des concentrations supérieures à la valeur cible seuil de l'Union. Cependant, selon les valeurs de l'OMS, 98 % de la population urbaine a été exposée à des niveaux d'ozone excessifs et ce chiffre a peu varié au cours des quinze dernières années.

La valeur limite annuelle de dioxyde d'azote est également largement dépassée dans plus de cent trente villes dans l'Union. Bien que les concentrations et l'exposition diminuent au fil du temps, elles demeurent particulièrement préoccupantes.

Les problèmes ne se limitent pas à la santé publique : la pollution atmosphérique cause également des dommages à la végétation et aux écosystèmes. L'ozone, l'ammoniac et les oxydes d'azote sont néfastes pour la végétation, l'eau et les sols, et ont des effets négatifs sur les services écosystémiques dont nous dépendons. Les agriculteurs ne sont pas épargnés du fait que la pollution atmosphérique, notamment l'ozone, affecte les récoltes, diminuant ainsi le rendement des cultures.



Forêt détruite par des pluies acides, près de la ville de Norilsk, en Sibérie (Russie).

« La pollution atmosphérique cause également des dommages à la végétation et aux écosystèmes. L’ozone, l’ammoniac et les oxydes d’azote sont néfastes pour la végétation, l’eau et les sols, et ont des effets négatifs sur les services écosystémiques dont nous dépendons. »

Comment la Commission lutte-t-elle contre ce problème ?

Malgré ces statistiques alarmantes, la situation s’améliore. Le *smog* du passé s’est en grande partie dissipé. Les pluies acides ont diminué radicalement et les substances les plus polluantes font l’objet d’une étroite surveillance et sont gérées de manière systématique. La législation de l’Union européenne relative à la qualité de l’air a joué un rôle essentiel dans ces changements. Les normes et les cibles communes ainsi que la mutualisation des ressources et de l’expertise ont abouti à des progrès significatifs. Toutes les émissions de polluants atmosphériques faisant l’objet d’une surveillance ont diminué de

manière constante au cours des dernières décennies, les émissions d’oxyde de soufre ayant même baissé de 70 % depuis 2000.

Pour obtenir ces résultats, et en considération de l’ambition de l’Union de construire *une Europe qui protège*, la Commission européenne a recouru à un large éventail d’outils. Il y a des textes législatifs, qui visent à mesurer la qualité de l’air, à plafonner et à contrôler les sources d’émissions et à garantir, le cas échéant, l’application de mesures correctives. Il existe des règles spécifiques permettant de lutter contre les principales sources d’émission dans l’agriculture, l’industrie et les transports. La Commission offre son expertise et ses conseils aux États

membres et aux entreprises qui déploient des efforts ; elle favorise les investissements en matière d'assainissement de l'air et, lorsque les États membres n'agissent pas, elle leur demande des comptes.

Il s'agit, en bref, d'un domaine d'action qui ne s'assouplit jamais. Le cadre juridique est solide et complet, mais la législation en soi ne suffit pas. Il faut encore l'appliquer, et c'est là que le bât blesse. L'une des principales missions de la Commission est dès lors de surveiller dans quelle mesure les États membres respectent leurs obligations juridiques, et d'intervenir s'ils manquent à plusieurs reprises à leurs engagements en vertu du droit de l'Union. Le défaut de protection des citoyens contre l'exposition à des substances dangereuses peut entraîner le renvoi d'un État membre devant la Cour de justice et l'expose à un risque réel d'amende. Au moment de la rédaction du présent document, diverses procédures d'infraction engagées par la Commission sont en cours, à divers stades, contre vingt États membres pour des manquements liés à la pollution atmosphérique, dans certains cas en raison d'un dépassement des valeurs limites qui perdure depuis plus de dix ans.

Même si la législation a résisté à l'épreuve du temps, nous approfondissons constamment nos connaissances. Compte tenu de ces évolutions, le véritable défi est de faire en sorte que la législation reste pertinente, moderne et actuelle, et qu'elle offre la protection nécessaire de la manière la plus efficace et adaptée possible. Le cadre d'action concerné a donc fait l'objet d'une minutieuse évaluation des performances au cours des dernières années. Cette initiative a été l'occasion de vérifier dans quelle mesure notre législation restait adaptée à l'objectif poursuivi. Elle s'est également révélée utile pour les consultations et les discussions menées avec nos principales parties prenantes en vue de recueillir leurs points de vue. La rédaction du rapport rendant compte de ces échanges sera bientôt achevée.

Les travaux législatifs et de contrôle de l'application de la législation font partie des secteurs qui sont au cœur de notre action, mais il existe de nombreuses autres façons de promouvoir un air pur. En mai 2018, la Commission a adopté une communication intitulée « Une Europe qui protège : de l'air pur pour tous ». Elle y détaille les mesures qu'il convient de prendre et y propose de nouvelles idées pour résoudre le problème. Celles-ci reposent sur trois piliers : des normes de qualité de l'air, des objectifs nationaux de réduction des émissions et des normes d'émission applicables aux principales sources de pollution, telles que les véhicules automobiles et les navires, la production d'énergie et l'industrie. Afin de lutter contre les émissions atmosphériques polluantes dues à la circulation routière, la Commission a décidé d'approfondir sa coopération avec les autorités nationales, régionales et locales dans le cadre d'une approche intégrée commune visant à réguler l'accès des véhicules aux zones urbaines, en application du « programme urbain de l'UE ». Grâce à une réforme de grande ampleur, les émissions atmosphériques polluantes des véhicules sont dorénavant mesurées en conditions de conduite réelles.

Le dialogue est un autre outil. Ces dernières années, des échanges bilatéraux ont été engagés avec les États membres au sujet de leurs problèmes spécifiques de qualité de l'air, sous une nouvelle forme : les « dialogues sur l'air pur ». Ces échanges visent à réunir toutes les parties prenantes autour d'une table afin d'engager un dialogue ouvert et constructif, car toute l'Europe est confrontée au même défi : amener les principaux acteurs à participer et à jouer leur rôle. Si nous voulons lutter contre la pollution atmosphérique, il convient d'adopter une approche globale qui passe par des mesures de réduction appliquées aux agriculteurs et au secteur des transports, ainsi que par des changements dans tous les domaines, de la façon de construire une maison à la planification de la mobilité urbaine. Il ne suffit pas que les ministères de la Santé et de l'Environnement soient conscients du problème, il faut aussi que le ministère des Finances s'attelle à la tâche. Ces « dialogues sur l'air pur » se sont révélés particulièrement efficaces pour amorcer des débats transversaux.

À une plus vaste échelle, la Commission a également joué un rôle actif dans la conférence mondiale de l'OMS sur la pollution de l'air et la santé en 2018, et nous organiserons une plateforme de dialogue à l'échelle européenne dans le courant de l'année 2019, lors du deuxième Forum Air pur. Cette manifestation fera suite à la première édition du Forum, couronnée de succès, qui avait été organisée à Paris en 2017. Cette année, le Forum se tiendra à Bratislava, en Slovaquie, au mois de novembre. Il devrait rassembler plusieurs centaines d'experts, de responsables politiques et de représentants de tous les secteurs d'activité concernés : agriculture, industrie, institutions financières, société civile...

La Commission ne ménage pas ses efforts pour permettre aux responsables politiques et aux scientifiques de travailler en étroite collaboration. Nous sommes souvent consultés au sujet de la qualité de l'air, car les avis divergent sur ce qu'il convient de faire. Certains sont convaincus que nos normes sont trop strictes ; d'autres craignent qu'elles soient trop laxistes. Pour nous, ce qui importe, c'est que ces normes répondent à un objectif central : protéger la santé humaine et l'environnement contre les conséquences néfastes de la pollution. À cet effet, nous faisons confiance au seul critère crédible qui existe : les meilleurs avis scientifiques disponibles validés par les pairs. Les objectifs de l'Union concernant la qualité de l'air ambiant tiennent dès lors compte des informations scientifiques pertinentes fournies par l'autorité de référence mondiale en matière de santé, l'Organisation mondiale de la santé. Les lignes directrices relatives à la qualité de l'air de cette institution constituent la base scientifique qui fait le plus autorité à ce jour, et elles sont régulièrement révisées. C'est un message que je répète souvent.

Nos efforts ne se limitent pas à établir des contacts avec le secteur industriel et les responsables politiques, car il est tout aussi important de fournir aux citoyens ordinaires des informations de base sur l'air qu'ils respirent. Il y a deux ans, la Commission a créé un indice de la qualité de l'air (air quality index). Il s'agit d'une carte disponible en ligne, qui, hébergée par l'Agence européenne pour l'environne-

ment, fournit des informations en temps réel sur la pollution atmosphérique. Elle donne directement accès aux données officielles communiquées par les États membres, lesquelles sont mises à jour toutes les heures, permettant ainsi à tout un chacun de vérifier la qualité de l'air dans sa ville. Savoir, c'est pouvoir, et lorsque tout le monde a accès aux faits, il est plus difficile pour les responsables politiques d'éviter de prendre de vraies mesures.

Les États membres ont la possibilité de démontrer leur engagement et de présenter les mesures qu'ils ont prévues d'adopter grâce à une autre initiative : les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique, présentés à la Commission en avril 2019. Le réseau de surveillance est lui aussi en cours d'extension : il inclura désormais des vérifications des répercussions de la pollution sur les écosystèmes.

L'Europe n'est pas qu'une affaire d'obligations. Des financements de l'Union sont disponibles pour des projets portant sur la pureté de l'air, *via* divers instruments financiers. LIFE, acronyme de l'instrument financier pour l'environnement, est une réussite majeure. Il soutient des projets dans des domaines très divers, qu'il s'agisse d'encourager le passage aux chaudières propres pour le chauffage résidentiel en Pologne ou d'équiper les bateaux de navigation fluviale de technologies d'épuration et de surveillance de l'impact de leurs émissions. Des financements non négligeables sont également disponibles dans le cadre des fonds structurels, du mécanisme pour l'interconnexion en Europe et du programme de développement rural, ainsi que du Fonds européen pour les investissements stratégiques.

Et puis, il y a l'aspect transfrontière, par-delà les frontières de l'Union, et notre collaboration active dans les enceintes internationales, notamment avec l'Organisation mondiale de la santé et la convention sur la pollution atmosphérique de la CEE-ONU, qui fête son quarantième anniversaire cette année. La pollution atmosphérique n'a que faire des frontières ; notre réponse comporte dès lors une forte dimension internationale et même mondiale, et s'étend au financement de projets portant sur la pureté de l'air dans le monde entier.

Redoubler d'efforts : travaux et défis à venir

Notre connaissance des problèmes et des solutions est aujourd'hui plus avancée que jamais. Néanmoins, malgré ces progrès, les valeurs limites de qualité de l'air sont trop souvent dépassées. Changer n'est pas simple et il est tentant de constamment repousser l'action au lendemain. Les citoyens se méfient des propos alarmistes, et les dégâts bien réels engendrés par la pollution atmosphérique sont parfois balayés d'un revers de main parce qu'ils sont perçus comme de fausses informations. Les frais initiaux qu'occasionne le remplacement d'une voiture ou d'une chaudière semblent parfois peser plus lourd dans la balance que les bénéfiques à long terme. Les questions telles que la répercussion des coûts des nouvelles technologies sur la société dans son ensemble méritent que l'on s'y intéresse sérieusement.

Nombre de ces défis, ainsi que de nombreuses solutions, sont centrés sur les villes.

Les zones urbaines de l'Union européenne s'étendent, et cette urbanisation croissante entraînera l'apparition de nouveaux défis que notre société devra relever dans les années à venir. Garantir la mobilité urbaine verte est l'un de ces défis. Nous allons devoir repenser totalement notre conception des transports urbains. Puisqu'il est inenvisageable de réduire la mobilité, nous aurons besoin de nouvelles solutions propres, écologiques et abordables pour nos citoyens. Il faudra encourager les transports publics et les modes de transport actifs, et les rendre plus sûrs et plus attrayants. Nous allons devoir soutenir les idées innovantes en matière de solutions de transport et de services de mobilité intelligents. Il sera nécessaire d'accélérer le déploiement des véhicules zéro émission.

L'existence de zones à faibles émissions au sein des villes peut résoudre de nombreux problèmes de qualité de l'air. Néanmoins, de telles mesures, faute d'être mises en place progressivement et de faire l'objet d'une bonne communication, peuvent être source de préoccupations, les citoyens redoutant de voir leur confort ou leur mobilité reculer. Ces craintes doivent être soigneusement prises en compte. Cependant, les préoccupations concernant la pollution atmosphérique qui résulte de la situation actuelle en matière de mobilité urbaine n'en demeurent pas moins importantes : un enfant qui souffre d'une maladie respiratoire sera bien peu réconforté par la promesse qui lui est faite de bénéficier, dans quinze ans, d'un air suffisamment propre pour être respiré sans risque.

L'agriculture est un autre défi de taille. Ce secteur est d'une importance capitale. Il contribue aux effets de la pollution atmosphérique tout en étant la victime. Selon les estimations, les dégâts subis par les cultures à cause de la pollution de l'air s'élèvent à trois milliards d'euros par an en Europe. Mais l'agriculture est également une source d'émission majeure. La diminution des émissions d'ammoniac, en particulier, est trop lente dans le temps ; pis, ses émissions sont en augmentation dans de nombreux États membres. Les émissions d'oxydes d'azote et de particules provenant du secteur agricole deviennent de plus en plus importantes, contrairement à d'autres secteurs où elles diminuent. En outre, les émissions d'oxydes d'azote et d'ammoniac impliquent une perte de substances nutritives précieuses. L'azote est un composant clé de toute production alimentaire, mais lorsqu'il se retrouve au mauvais endroit, il devient un puissant polluant qui a des incidences sur l'air, l'eau et les sols.

Un effort considérable est nécessaire pour faire en sorte que les grandes exploitations agricoles deviennent plus écologiques, plus efficaces et plus durables, tout en restant compétitives et en continuant de respecter les normes en matière de sécurité alimentaire, de bien-être animal et d'environnement. Nous devons également être réalistes quant aux échelles – ainsi, plus de 80 % des émissions d'ammoniac sont imputables aux plus grandes exploitations, qui représentent 5 % de nos exploitations agricoles.

Le défi est tout aussi important au niveau international. Selon les projections de l'OCDE dans le rapport intitulé « Les conséquences économiques de la pollution de l'air extérieur », nous devrions assister à une multiplication par deux, voire par trois des décès prématurés dus à la pollution atmosphérique d'ici à 2060. C'est en Inde et en Chine que la pollution et la mortalité associée devraient le plus augmenter. L'augmentation des concentrations en oxydes d'azote et en ammoniac devrait être particulièrement forte, mais les émissions d'agents de forçage du climat, tels que le carbone noir, pourraient également considérablement s'aggraver.

Lorsque l'on examine ces problèmes à l'échelle planétaire, les liens étroits entre la pollution atmosphérique et la lutte contre le changement climatique apparaissent très rapidement. Parfois, une politique permettra de remporter aisément des victoires sur les plans environnemental et climatique, comme c'est le cas des mesures de réduction du carbone noir, lequel a une très forte incidence sur la santé humaine et accélère la fonte des glaces arctiques. D'autres fois, des compromis seront nécessaires, comme pour les choix stratégiques concernant la biomasse et les biocarburants. Ces difficultés peuvent être surmontées, à condition que les questions soient traitées de manière systématique et cohérente. Ici, comme toujours, l'Europe doit jouer un rôle actif dans le cadre mondial en coopérant étroitement avec ses voisins et ses partenaires commerciaux.

Conclusion

Le problème de la pollution atmosphérique ne peut être résolu que par une contribution adéquate de tous. Celle-ci implique la réduction des émissions dans de nombreux secteurs, notamment les transports, l'énergie, l'industrie

et l'agriculture, ainsi qu'une approche plus intégrée de l'élaboration des politiques en vue de relever le défi de l'air pur, tout en améliorant la mobilité grâce à des systèmes qui permettent d'atteindre, dans le même temps, les objectifs climatiques et énergétiques.

C'est parfois l'Union européenne qui doit tirer la sonnette d'alarme.

La législation de l'Union est parvenue à maturité et fait constamment l'objet d'améliorations. Les résultats du bilan de qualité de la directive concernant la qualité de l'air ambiant pourraient entraîner de nouveaux ajustements, mais si les lois en vigueur ne sont pas respectées, elles ne pourront pas produire les résultats escomptés. Les citoyens et leur environnement paient le prix de l'échec, c'est pour cette raison que la Commission continue d'intervenir.

Aucune des mesures que j'ai évoquées ici ne saurait à elles seules suffire ; elles doivent s'inscrire dans un tout. Elles témoignent néanmoins des efforts déployés pour protéger la vie et la santé des citoyens, sans coût disproportionné. Elles prouvent que le changement est possible et qu'il n'implique pas nécessairement des mesures coercitives ou indûment restrictives.

La mauvaise qualité de l'air diminue la qualité de vie dans toute l'Europe et coûte très cher à l'économie. Mais les solutions sont prêtes et n'attendent que nous. Il est temps de les transposer à une plus grande échelle et de les mettre en œuvre dans l'ensemble de l'Union européenne, pour le bien de tous les citoyens européens et de la population mondiale.

Il n'y a plus de temps à perdre.