

Bruxelles, le 28.11.2019
SWD(2019) 428 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU BILAN DE QUALITÉ
des

directives sur la qualité de l'air ambiant

directive 2004/107/CE concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant

et

directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe

{SEC(2019) 426 final} - {SWD(2019) 427 final}

RESUME

L'air pur est essentiel à la santé humaine. Il est aussi essentiel pour préserver l'environnement, et comporte en outre de nombreux bénéfices sur le plan économique et social. Les preuves scientifiques des effets nocifs de la pollution atmosphérique sont tangibles, formellement établies et montrent qu'il est plus que nécessaire d'agir.

Les directives sur la qualité de l'air ambiant en vigueur constituent la troisième génération de politiques de l'UE en la matière depuis le début des années 1980; nombre de leurs dispositions, notamment beaucoup de normes en matière de qualité de l'air, proviennent de la législation antérieure. Ces politiques ont été relativement efficaces, comme en témoigne la diminution des dépassements observée ces dix dernières années pour la plupart des polluants atmosphériques. Néanmoins, le problème de la qualité de l'air est loin d'être résolu. Bien que le nombre de personnes exposées à la pollution atmosphérique ait diminué de manière sensible au cours de la dernière décennie, des dépassements persistants des normes de l'UE en matière de qualité de l'air subsistent pour plusieurs polluants atmosphériques, notamment les particules en suspension, le dioxyde d'azote, l'ozone et le benzo[*a*]pyrène, ce qui a des incidences considérables sur la santé humaine et l'environnement. À titre d'exemple, en 2017, 8 % de la population urbaine de l'UE a été exposée à des niveaux supérieurs aux normes de l'UE en matière de qualité de l'air pour les particules fines (PM_{2,5}); cependant, si l'on se réfère aux recommandations plus strictes de l'Organisation mondiale de la santé, cette proportion est d'environ 77 %.

Avec les directives sur la qualité de l'air ambiant, combinées au cadre plus large de la politique de l'UE en matière de qualité de l'air, l'Union européenne dispose des instruments nécessaires pour relever ce défi. Le présent bilan de qualité, qui comprend l'analyse des données sous-jacentes et des points de vue des parties prenantes, conclut que les directives sur la qualité de l'air ambiant ont été *partiellement efficaces* pour ce qui est de l'amélioration de la qualité de l'air et du respect des normes en la matière. Dans le même temps, il est pris acte du fait que les directives n'ont pas été *pleinement* efficaces et que tous leurs objectifs n'ont pas été atteints à ce jour, l'écart par rapport aux normes fixées en matière de qualité de l'air demeurant encore trop grand dans certains cas.

Des normes claires de l'UE en matière de qualité de l'air — Des normes en matière de qualité de l'air ont été fixées pour un total de 13 polluants atmosphériques, à savoir le dioxyde de soufre, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules (PM₁₀, PM_{2,5}), l'ozone, le benzène, le plomb, le monoxyde de carbone, l'arsenic, le cadmium, le nickel et le benzo[*a*]pyrène. L'importance de ces polluants et les preuves scientifiques de leur nocivité ont été confirmées une fois de plus et renforcées. Pour d'autres polluants atmosphériques ne relevant pas des directives sur la qualité de l'air ambiant, telles que les particules ultrafines ou le carbone noir, les données scientifiques actuelles concernant leurs effets indésirables sur la santé restent peu concluantes et ne permettent pas de fixer des normes. Les normes en matière de qualité de l'air ont joué un rôle déterminant dans la diminution des concentrations de polluants et des niveaux de dépassement. Toutefois, deux écueils contradictoires demeurent: premièrement, les normes de l'UE en matière de qualité de l'air ne sont pas entièrement conformes aux recommandations sanitaires bien établies (et il n'est pas prévu de mécanisme exprès permettant d'ajuster les normes de qualité de l'air aux progrès techniques et

scientifiques les plus récents)¹; deuxièmement, l'efficacité insuffisante des plans relatifs à la qualité de l'air et le manque de détermination des États membres à prendre les dispositions nécessaires font que des mesures appropriées et efficaces pour se conformer aux normes en matière de qualité de l'air font, aujourd'hui encore, largement défaut. Ainsi, si le nombre et l'ampleur des dépassements desdites normes ont diminué ces dix dernières années, il est indéniable qu'ils n'ont à ce jour pas été limités autant qu'ils auraient pu l'être.

Un système de surveillance de la qualité de l'air performant et représentatif – Les États membres ont mis en place, dans l'ensemble de l'UE, un réseau de surveillance de la qualité de l'air constitué de quelque 16 000 points de prélèvement d'échantillons de polluants spécifiques (souvent regroupés dans plus de 4 000 stations de surveillance), à partir de critères communs définis par les directives sur la qualité de l'air ambiant. Ce vaste réseau peut en soi être considéré comme une réussite. Des préoccupations ont été exprimées quant au fait que les critères de surveillance laissent une trop grande latitude aux autorités compétentes et comportent une part d'ambiguïté, de sorte que la surveillance de la qualité de l'air ne répond pas toujours aux critères fixés par les directives sur la qualité de l'air ambiant. L'un des principaux enjeux à cet égard est de faire en sorte que les points de prélèvement pour la qualité de l'air permettent effectivement de renseigner sur les lieux où surviennent les plus fortes concentrations de polluants atmosphériques. Toutefois, il ne semble pas que ce problème soit constitutif d'insuffisances systémiques dans le réseau de surveillance à l'échelle de l'UE. Dans l'ensemble, le réseau de surveillance respecte largement les dispositions des directives sur la qualité de l'air ambiant et garantit la disponibilité de données fiables et représentatives sur la qualité de l'air.

Des informations fiables, objectives et comparables sur la qualité de l'air – Les dispositions en matière de rapports ont favorisé la mise en place de systèmes de déclaration électronique améliorés et plus efficaces, permettant la transmission de données à la fois validées et récentes concernant la qualité de l'air. Les données communiquées par les États membres sont rendues publiques par l'Agence européenne pour l'environnement, notamment sous la forme d'un indice de qualité de l'air fondé sur des données en temps quasi réel. Les directives sur la qualité de l'air ambiant ont permis l'établissement et la mise à disposition de données et d'informations objectives et comparables en matière de qualité de l'air dans l'ensemble de l'UE. Une plus grande harmonisation de la manière dont ces informations sont présentées, en particulier au niveau des États membres, serait possible et procurerait davantage de valeur ajoutée européenne, en contribuant à garantir une comparabilité encore meilleure des informations concernant la qualité de l'air, à toutes les échelles géographiques et entre toutes les régions de l'UE.

Des mesures visant à éviter, à prévenir et à réduire les effets liés à la mauvaise qualité de l'air — Les directives sur la qualité de l'air ambiant n'ont été que partiellement, et donc insuffisamment, efficaces pour atteindre cet objectif. Si des mesures visant à limiter les effets de la mauvaise qualité de l'air ont été prises, ce qui a entraîné une diminution du nombre et de l'ampleur des dépassements des valeurs limites fixées par l'UE, 20 États membres font toujours état de dépassements pour au moins un polluant, et souvent pour plusieurs. Cela s'explique notamment par le fait que l'amélioration de la qualité de l'air dépend essentiellement des dispositions prises pour lutter contre les sources de pollution atmosphérique, et nécessite généralement des mesures dans les secteurs des transports, de l'énergie (en particulier le chauffage domestique) et de l'agriculture ou de la part des

¹ Une version révisée des lignes directrices de l'OMS devrait paraître au début des années 2020; la Commission suit de près ce processus.

industriels. Or, le niveau d'engagement au niveau national, régional et local est resté insuffisant à cet égard. Au niveau de l'UE, les synergies avec les politiques en matière de climat, d'énergie et de transports ont été renforcées ces dix dernières années et exigent une action cohérente à l'échelon national, régional et local. Malgré l'importante carence que constituent les lacunes de mise en œuvre à combler pour satisfaire aux normes en matière de qualité de l'air pour tous les polluants et dans toute l'UE, l'obligation claire de prendre des mesures correctives aux endroits et aux moments où des dépassements sont constatés a joué de manière décisive sur l'amélioration de la qualité de l'air, même si cette amélioration intervient souvent tardivement.

Conclusions – Les directives sur la qualité de l'air ambiant ont permis la mise en place d'un système de surveillance de l'air performant et représentatif, fixé des normes claires en matière de qualité de l'air et favorisé l'échange d'informations fiables, objectives et comparables sur la qualité de l'air, y compris avec le grand public. Elles ont été moins efficaces pour ce qui est d'assurer que les États membres prennent des mesures suffisantes pour respecter les normes en matière de qualité de l'air et limiter autant que possible les dépassements. Il ressort néanmoins des données disponibles que les directives ont contribué à une tendance à la baisse de la pollution atmosphérique et permis de réduire le nombre et l'ampleur des dépassements.

Ce succès partiel permet de conclure que les directives sur la qualité de l'air ambiant sont, pour l'essentiel, adaptées à leur objet, même si des améliorations peuvent encore être apportées au cadre existant afin d'obtenir une bonne qualité de l'air dans l'ensemble de l'UE. En particulier, il ressort du présent bilan de qualité que des orientations supplémentaires, ou des exigences plus claires dans les directives elles-mêmes pourraient contribuer à rendre plus efficaces et efficientes la surveillance, la modélisation et les dispositions relatives aux plans et aux mesures.