

Rapport spécial

Pollution de l'air: notre santé n'est toujours pas suffisamment protégée

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

ÉQUIPE D'AUDIT

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre I, présidée par M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'utilisation durable des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Janusz Wojciechowski, Membre de la Cour. Il était assisté de: M^{mes} Kinga Wisniewska-Danek, chef de cabinet, et Katarzyna Radecka-Moroz, attaché de cabinet; M. Colm Friel, manager principal; M. João Coelho, chef de mission; M. Frédéric Soblet, chef de mission adjoint; M^{me} Vivi Niemenmaa, M^{me} Blanka Happach, M. Jan Kubat, M. Joachim Otto, M. Lorenzo Pirelli, M^{me} Radostina Simeonova et M^{me} Anna Zalega, auditeurs; M^{me} Rachel O'Doherty, assistante. L'assistance linguistique a été assurée par M^{me} Hannah Critoph, M. Marek Riha, M^{me} Mila Todorova et M. Mark Smith.



De gauche à droite: Jan Kubat, Blanka Happach, Joachim Otto, Kinga Wisniewska-Danek, Katarzyna Radecka-Moroz, Janusz Wojciechowski, Frédéric Soblet, Anna Zalega, Vivi Niemenmaa, Colm Friel, João Coelho et Lorenzo Pirelli.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Glossaire, sigles et acronymes	
Synthèse	I - IV
Introduction	1 - 13
Pourquoi la pollution atmosphérique n'est pas à prendre à la légère	1
Les plus touchés sont les citoyens	2
Qu'est-ce qui provoque des décès prématurés et comment?	3 - 5
Que fait l'Union européenne?	6 - 13
Étendue et approche de l'audit	14 - 17
Observations	18 - 81
Les normes établies dans la directive sont trop peu contraignantes au regard des effets avérés de la pollution atmosphérique sur la santé	18 - 27
La plupart des États membres n'ont pas efficacement mis en œuvre la directive sur la qualité de l'air ambiant...	28 - 47
... et les dispositions régissant la mesure de la qualité de l'air laissent une latitude qui rend les vérifications difficiles...	30 - 35
... à quoi s'ajoute que les plans relatifs à la qualité de l'air ne sont pas conçus de manière à permettre un contrôle efficace	36 - 47
Le contrôle de la conformité par la Commission se heurte à certaines limites, et la prise de mesures coercitives demande beaucoup de temps	48 - 54
Certaines politiques de l'UE ne tiennent pas suffisamment compte de l'importance de la pollution atmosphérique...	55 - 70
... et le financement apporté par l'UE est utile, mais n'est pas toujours ciblé	64 - 71
L'action des citoyens joue un rôle croissant...	72 - 81
... mais la directive ne protège pas expressément les droits du public en matière d'accès à la justice...	74 - 75
... et les informations sur la qualité de l'air manquent parfois de clarté	76 - 81

Conclusions et recommandations

82 - 93

Annexe I – Principales directives fixant des limites en matière de sources d'émissions

Annexe II – Concentrations maximales dans les six zones de contrôle de la qualité de l'air visées par l'audit

Annexe III – Procédures d'infraction liées à la directive sur la qualité de l'air ambiant (données d'avril 2018)

Réponses de la Commission

GLOSSAIRE, SIGLES ET ACRONYMES

$\mu\text{g}/\text{m}^3$	Microgrammes par mètre cube. Il s'agit d'une unité de mesure de la concentration d'un polluant dans l'air.
AEE	Agence européenne pour l'environnement
Ammoniac (NH_3)	Gaz incolore à odeur âcre
AQP	Plan relatif à la qualité de l'air (<i>Air Quality Plan</i>)
AVCI	Années de vie corrigées du facteur invalidité
Benzo[a]pyrène (BaP)	Solide produit lors de la combustion incomplète des combustibles fossiles et des biocarburants. Les principales sources de benzo[a]pyrène sont le chauffage domestique (en particulier le chauffage au bois et au charbon), la production d'électricité dans les centrales, l'incinération des déchets et la production de coke ainsi que d'acier.
Bilan de qualité	Évaluation complète d'une politique visant à permettre d'apprécier si le cadre réglementaire d'un domaine politique donné est adapté à son objectif
Carbone suie	Type de particules fines ($\text{PM}_{2,5}$) issu de la combustion incomplète de divers combustibles. Les principales sources de carbone suie sont les transports et le chauffage domestique.
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Composés organiques volatils (COV)	Composés organiques qui s'évaporent facilement
Composés organiques volatils non méthaniques (COVNM)	Désignation recouvrant un grand nombre de composés chimiques tels que le benzène, l'éthanol, le formaldéhyde, le cyclohexane et l'acétone
Conditions de dispersion	Les conditions de dispersion déterminent la capacité de l'atmosphère à favoriser la dispersion des polluants.
Décès prématurés	Décès survenus à un âge inférieur à l'espérance de vie standard, compte tenu du pays et du sexe des personnes concernées
DEI	Directive sur les émissions industrielles (directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) (JO L 334 du 17.12.2010, p. 17))
Dioxyde d'azote (NO_2)	Gaz toxique de couleur brun-rouge. C'est l'un des oxydes d'azote (NO_x).
Dioxyde de carbone (CO_2)	Gaz incolore. C'est le principal gaz à effet de serre présent dans l'atmosphère terrestre. Les émissions de dioxyde de carbone dans l'atmosphère proviennent principalement de la combustion des combustibles fossiles.
Dioxyde de soufre (SO_2)	Gaz toxique incolore. C'est l'un des oxydes de soufre (SO_x).

Directive AAQ	Directive sur la qualité de l'air ambiant (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 (JO L 152 du 11.6.2008, p. 1))
Directive PEN	Directive sur les plafonds d'émission nationaux (directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE) (JO L 344 du 17.12.2016, p. 1))
Gaz naturel comprimé (GNC)	Gaz naturel stocké sous haute pression et pouvant être utilisé à la place d'essence, de propane ou de carburant diesel
MTD	Meilleures techniques disponibles, à savoir le stade de développement le plus efficace et avancé des activités et de leurs modes d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières à constituer la base des valeurs limites d'émission et d'autres conditions d'autorisation visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble
OMS	Organisation mondiale de la santé
Ozone (ozone troposphérique, O ₃)	Gaz incolore à odeur âcre qui n'est pas directement rejeté dans l'atmosphère, mais qui s'y forme à la suite d'une réaction chimique entre polluants sous l'effet du rayonnement solaire
Particules (PM)	Particules solides et liquides en suspension dans l'air. Selon leur taille, on distingue les grosses particules (PM ₁₀) et les particules fines (PM _{2,5}).
Zone à faibles émissions	Zone délimitée dont l'accès est restreint pour certains véhicules polluants ou refusé à ces véhicules, dans le but d'améliorer la qualité de l'air

SYNTHÈSE

La pollution atmosphérique est le principal facteur environnemental de risque pour la santé dans l'Union européenne

I. D'après l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la pollution atmosphérique est le principal facteur environnemental de risque pour la santé dans l'Union européenne: elle y provoque chaque année quelque 400 000 décès prématurés, et son coût externe sanitaire s'y chiffre en centaines de milliards d'euros par an. Les habitants des zones urbaines y sont particulièrement exposés. La plupart de ces décès prématurés sont imputables aux particules, au dioxyde d'azote et à l'ozone troposphérique.

II. La directive sur la qualité de l'air ambiant adoptée en 2008, qui définit des normes de qualité de l'air concernant les concentrations en polluants dans l'air que nous respirons, est la pierre angulaire de la politique de l'UE en matière de qualité de l'air. Au cours des dernières décennies, les politiques de l'UE ont contribué à faire diminuer les émissions, mais la qualité de l'air ne s'est pas améliorée au même rythme, et l'impact sur la santé publique reste considérable.

Qu'avons-nous contrôlé?

III. Lors de cet audit, nous avons évalué si les actions de l'Union européenne visant à protéger la santé humaine contre la pollution atmosphérique avaient porté leurs fruits. Pour ce faire, nous avons examiné: i) si la directive sur la qualité de l'air ambiant a été conçue de façon appropriée pour lutter contre l'impact sanitaire de la pollution atmosphérique; ii) si les États membres l'ont mise en œuvre efficacement; iii) si la Commission en a contrôlé l'application et a pris des mesures coercitives à cet égard; iv) si la question de la qualité de l'air a été dûment prise en considération dans les autres politiques de l'UE et si celle-ci y a consacré suffisamment de fonds; v) si le public a été bien informé au sujet de la qualité de l'air.

IV. Nous estimons, en conclusion, que l'action de l'Union européenne visant à protéger la santé humaine contre la pollution atmosphérique n'a pas produit les effets escomptés. Le

lourd coût humain et économique de la pollution n'a pas encore suscité d'action appropriée à l'échelle de l'UE.

- a) Les *normes de qualité de l'air* de l'UE ont été fixées il y a près de 20 ans, et certaines sont à la fois nettement moins strictes que les lignes directrices de l'OMS et trop peu contraignantes au regard des dernières données scientifiques concernant les effets de la pollution atmosphérique sur la santé humaine.
- b) La qualité de l'air s'améliore, mais la plupart des États membres ne respectent toujours pas les normes de l'UE en la matière et *n'agissent pas avec une efficacité suffisante* pour améliorer la qualité de l'air dans toute la mesure nécessaire. Il est possible que la pollution atmosphérique soit sous-estimée, faute d'être mesurée là où il le faudrait. Les plans relatifs à la qualité de l'air – un élément clé exigé au titre de la directive sur la qualité de l'air ambiant – n'ont souvent pas produit les résultats escomptés.
- c) Le *contrôle* de l'action des États membres par la Commission se heurte à certaines limites. Les *mesures coercitives* qui y ont fait suite n'ont pas permis d'amener les États membres à respecter les valeurs limites en matière de qualité de l'air fixées dans la directive. Bien que la Commission ait engagé des poursuites à l'encontre de plusieurs États membres et ait obtenu gain de cause, les dépassements des valeurs limites restent fréquents à ce jour.
- d) Un grand nombre de politiques de l'UE ont des incidences sur la qualité de l'air, mais, eu égard au lourd coût humain et économique de la pollution atmosphérique, nous estimons que certaines d'entre elles ne tiennent pas encore suffisamment compte de l'importance que revêt l'amélioration de la qualité de l'air. Les politiques de l'UE en matière de climat et d'énergie, de transports, d'industrie et d'agriculture ont des effets directs sur cette qualité, et les décisions prises pour les mettre en œuvre peuvent nuire à la pureté de l'air. Nous avons constaté que le *financement direct de l'UE* consacré à la qualité de l'air peut fournir un soutien utile, mais que les projets qui en ont bénéficié n'étaient pas toujours assez bien ciblés. Nous avons

aussi relevé plusieurs bons projets – en particulier ceux financés par le programme LIFE.

- e) La *sensibilisation et l'information* du public jouent un rôle capital dans la lutte contre la pollution atmosphérique, qui constitue un problème sanitaire très préoccupant. Dernièrement, les citoyens se sont intéressés de plus près aux questions liées à la qualité de l'air; ils ont ainsi intenté des poursuites devant des juridictions nationales qui, dans plusieurs États membres, ont rendu des décisions sanctionnant leur droit à l'air pur. Nous avons toutefois constaté que, pour ce qui est de protéger le droit des citoyens à accéder à la justice, la directive sur la qualité de l'air ambiant est moins explicite que certaines autres directives relatives à l'environnement. Les informations sur la qualité de l'air mises à la disposition des citoyens manquaient parfois de clarté.

Quelles sont nos recommandations?

V. Dans notre rapport, nous adressons à la Commission plusieurs recommandations visant à améliorer la qualité de l'air. Elles ont trait à des actions plus efficaces que la Commission devrait engager, à la révision de la directive sur la qualité de l'air ambiant, à l'intégration de la qualité de l'air en tant qu'aspect prioritaire dans les autres politiques de l'UE, et à l'amélioration de la sensibilisation et de l'information du public.

INTRODUCTION

Pourquoi la pollution atmosphérique n'est pas à prendre à la légère

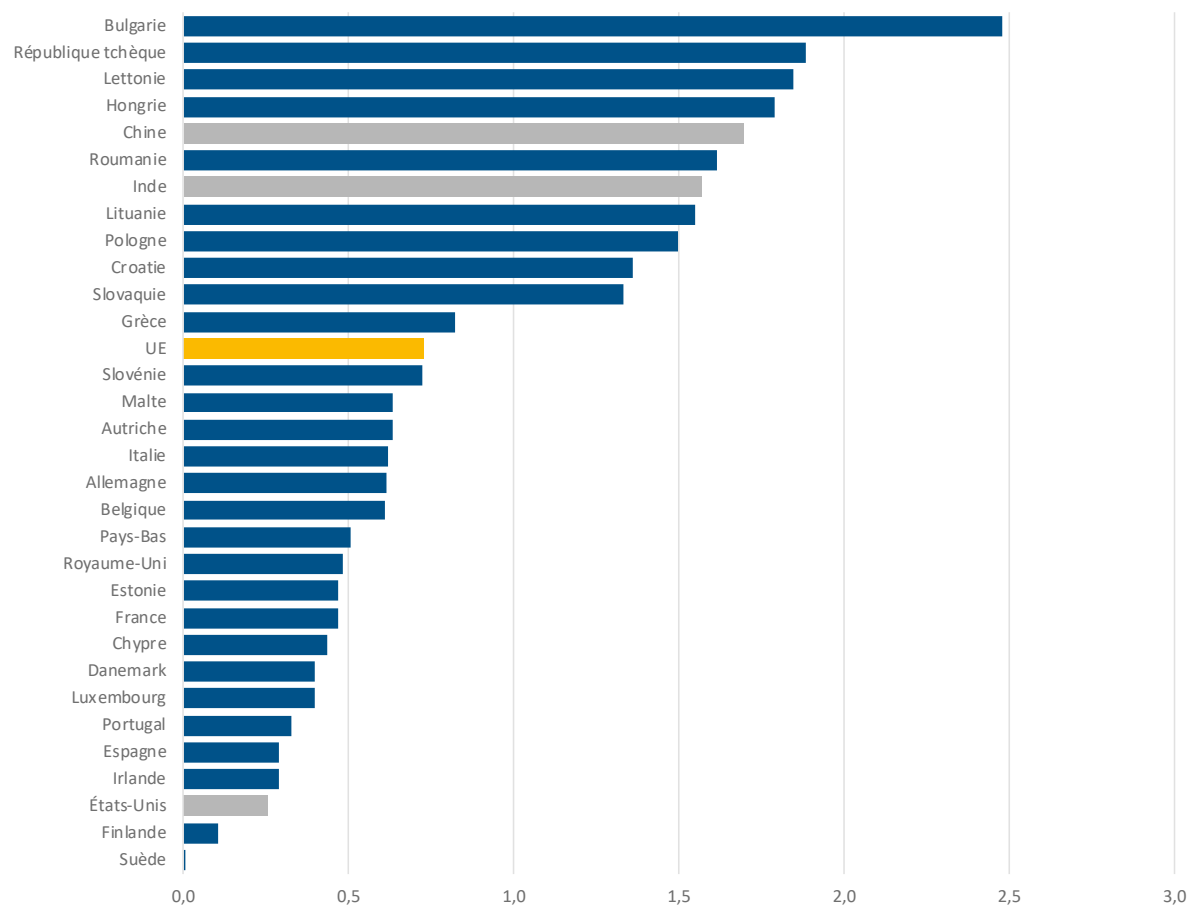
1. La pollution atmosphérique survient lorsque des gaz, des particules de poussière et de la fumée sont rejetés dans l'atmosphère, la rendant nocive pour l'homme, les infrastructures et l'environnement. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) la considère comme le principal facteur environnemental de risque pour la santé en Europe¹. Dans l'Union européenne, la pollution atmosphérique provoque, en moyenne, plus de 1 000 décès prématurés par jour, chiffre plus de 10 fois supérieur à celui des morts par accident de la route². La ***figure 1*** montre que, dans certains États membres de l'UE, la perte d'années de vie en bonne santé est similaire à ce que l'on observe dans des pays dont le nom est fréquemment associé à une mauvaise qualité de l'air, comme la Chine ou l'Inde. En 2013, la Commission européenne a estimé que le coût externe sanitaire total de la pollution atmosphérique se situait entre 330 et 940 milliards d'euros par an³.

¹ OMS, [Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease](#), 2016, p. 15, et AEE, [Air quality in Europe — 2017 report](#), 2017, p. 12.

² Commission européenne, [communiqué de presse](#) du 16 novembre 2017.

³ Document [SWD\(2013\) 532 final](#) du 18 décembre 2013 intitulé «Résumé de l'analyse d'impact», p. 2.

Figure 1 – Nombre d'années de vie en bonne santé perdues à cause de la pollution atmosphérique, pour 100 habitants



Source: OMS, données de la page web [Public Health and Environment \(PHE\): ambient air pollution – DALYs attributable to ambient air pollution](#), 2012.

Les plus touchés sont les citadins

2. D'après l'AEE, en 2015, près d'un quart des citoyens européens étaient exposés à des niveaux de polluants atmosphériques supérieurs à certaines normes de qualité de l'air de l'Union européenne, et jusqu'à 96 % des citoyens de l'UE vivant en zone urbaine étaient exposés à des niveaux de polluants atmosphériques considérés par l'OMS comme nuisibles pour la santé⁴. Les citadins ont davantage tendance à pâtir de la pollution atmosphérique que les habitants des zones rurales parce que, du fait de la densité de la population, les

⁴ AEE, [Outdoor air quality in urban areas](#), 2017.

quantités de polluants atmosphériques rejetées (par exemple par les véhicules routiers) sont plus élevées dans les villes, et que leur dispersion y est plus difficile qu'à la campagne.



Qu'est-ce qui provoque des décès prématurés et comment?

3. D'après l'OMS, les particules (PM), le dioxyde d'azote (NO₂), le dioxyde de soufre (SO₂) et l'ozone troposphérique (O₃) sont les polluants atmosphériques les plus nocifs pour la santé humaine (voir [encadré 1](#))⁵. L'AEE a indiqué qu'en 2014, les particules fines (PM_{2,5}) ont été responsables de quelque 400 000 décès prématurés parmi les citoyens de l'UE, le NO₂ en a provoqué 75 000 et l'O₃ en a causé 13 600⁶. Elle signale que la pollution atmosphérique fait sentir ses effets sur l'homme au quotidien et que, si celle-ci se manifeste surtout par les pics de pollution, l'exposition prolongée à de faibles doses de polluants constitue un danger plus grave pour la santé humaine⁷.

⁵ [Site web de l'OMS](#) et OMS, [Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#), 2015, p. 3.

⁶ L'AEE explique que les chiffres correspondant aux effets des différents polluants ne s'additionnent pas. Voir AEE, [Air quality in Europe — 2017 report](#), 2017, p. 56.

⁷ AEE, [Air quality in Europe — 2017 report](#), 2017, p. 55 et tableau 10.1., et AEE, «[Une meilleure qualité de l'air est bénéfique à la santé humaine et contribue à la lutte contre le changement climatique](#)», 2017.

Encadré 1 – Les principaux polluants atmosphériques

Les PM comprennent les particules solides et liquides en suspension dans l'air. Elles sont formées de substances très diverses, allant du sel marin et des pollens à des produits cancérigènes pour l'homme tels que le benzo[*a*]pyrène et le carbone suie. Selon leur taille, on distingue les PM₁₀ (grosses particules) et les PM_{2,5} (particules fines)⁸. Dans les régions d'Europe où des combustibles solides sont toujours fréquemment utilisés pour le chauffage domestique, les émissions de polluants atmosphériques (en particulier les PM) ont tendance à augmenter avec la rigueur des hivers.

Le dioxyde d'azote (NO₂) est un gaz toxique de couleur brun-rouge. C'est l'un des oxydes d'azote (NO_x).

Le dioxyde de soufre (SO₂) est un gaz toxique incolore à odeur âcre. C'est l'un des oxydes de soufre (SO_x).

L'ozone troposphérique⁹ (O₃) est un gaz incolore qui se forme dans une couche atmosphérique proche du sol, sous l'effet du rayonnement solaire. C'est le produit d'une réaction chimique entre polluants (tels que les composés organiques volatils (COV) et les NO_x).

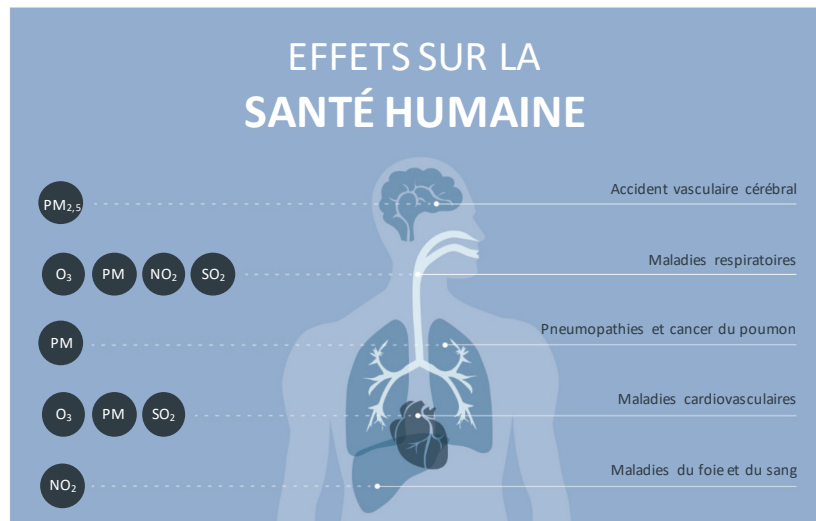
4. D'après l'OMS, les maladies cardiaques et les accidents vasculaires cérébraux sont la cause de 80 % des décès prématurés imputables à la pollution atmosphérique, devant les maladies pulmonaires (cancers compris) et les autres maladies¹⁰. La **figure 2** illustre les principaux effets sur la santé des quatre polluants atmosphériques mentionnés ci-dessus.

⁸ On appelle «PM₁₀» les particules d'un diamètre maximal de 10 µm et «PM_{2,5}» les particules de diamètre inférieur ou égal à 2,5 µm.

⁹ Il ne renforce pas la couche d'ozone de la haute atmosphère (ozone stratosphérique).

¹⁰ AEE, [Air quality in Europe — 2013 report](#), 2013, p. 17. Voir également Centre international de recherche sur le cancer, «[La pollution atmosphérique: une des premières causes environnementales de décès par cancer, selon le CIRC](#)», 2013. Le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) est une agence intergouvernementale de l'OMS.

Figure 2 – Les principaux effets des PM, du NO₂, du SO₂ et de l'O₃ sur la santé



Sources: [AEE](#) et [OMS](#).

5. L'**encadré 2** explique quels sont les facteurs qui influent sur les niveaux de pollution atmosphérique, et la **figure 3** indique le pourcentage des émissions de polluants atmosphériques provenant de chaque source dans l'Union européenne.

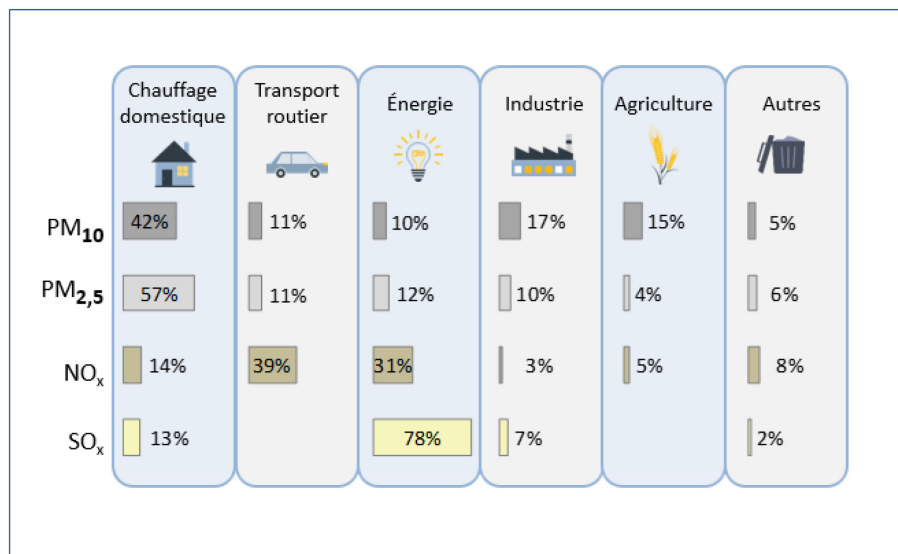
Encadré 2 – La qualité de l'air ne dépend pas seulement des émissions de polluants

Elle dépend également:

- de la proximité par rapport à la source et de l'altitude à laquelle les polluants sont rejetés;
- des conditions météorologiques, y compris le vent et la chaleur;
- des transformations chimiques (réactions déclenchées par le rayonnement solaire, interactions entre les polluants);
- des conditions géographiques (topographie).

Les émissions de polluants atmosphériques résultent, pour l'essentiel, de l'action de l'homme (par exemple émissions provenant des véhicules, des centrales électriques ou des usines); elles peuvent également trouver leur origine dans des incendies de forêt, dans des éruptions volcaniques et dans l'érosion éolienne.

Figure 3 – Sources de polluants atmosphériques dans l'UE¹¹



Source des données: AEE, [Air quality in Europe — 2017 report](#), 2017, p. 22.

Que fait l'Union européenne?

6. L'Union européenne lutte contre la pollution atmosphérique: a) en fixant des valeurs limites de concentration en polluants dans l'air que nous respirons; b) en édictant des normes applicables aux sources d'émission de polluants.

7. En 1980, la [directive 80/779/CEE](#) a établi les premières valeurs limites de l'UE, pour les concentrations en SO₂. D'autres directives concernant d'autres polluants atmosphériques ou actualisant les valeurs limites correspondantes ont été adoptées par la suite¹². La [directive sur la qualité de l'air ambiant](#)¹³ arrêtée en 2008 fixe des normes de qualité de l'air (y compris des valeurs limites) relatives aux concentrations des polluants atmosphériques les plus

¹¹ Les émissions de polluants atmosphériques sont quantifiées en NO_x et SO_x; seuls le NO₂ et le SO₂, qui sont les plus nocifs de ces oxydes, font l'objet du contrôle des concentrations en polluants atmosphériques.

¹² Par exemple les directives [82/884/CEE](#), [85/203/CEE](#), [92/72/CEE](#), [96/62/CE](#) (directive-cadre), [1999/30/CE](#), [2000/69/CE](#), [2002/3/CE](#) et [2004/107/CE](#).

¹³ 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 (JO L 152 du 11.6.2008, p. 1).

nocifs pour la santé (voir **point 18**). Elle vise essentiellement à améliorer la qualité de l'air et, par suite, la santé des citoyens qui le respirent.

8. En vertu de la directive sur la qualité de l'air ambiant, les États membres sont tenus de délimiter des zones de contrôle de la qualité de l'air sur leur territoire. Ils procèdent à une évaluation préliminaire de la qualité de l'air dans chacune de ces zones et mettent en place des réseaux de stations de mesure fixes dans les zones polluées. La directive comporte des critères régissant aussi bien l'emplacement que le nombre minimal des points de prélèvement (voir **point 32**)¹⁴.

9. Les États membres collectent les données provenant de leurs réseaux et les transmettent annuellement à la Commission ainsi qu'à l'AEE (voir **encadré 3**). La Commission compare ces données aux normes de l'UE¹⁵ fixées dans la directive sur la qualité de l'air ambiant. Si les concentrations mesurées dépassent les normes, les États membres doivent établir des plans relatifs à la qualité de l'air pour traiter le problème dans les plus brefs délais. La Commission réalise une évaluation de ces plans et engage des poursuites si elle considère que les États membres ne se conforment pas à la directive. Celle-ci impose également des obligations d'information du public aux États membres, et définit les seuils d'alerte ainsi que les seuils d'information correspondants.

Encadré 3 – Rôles de la Commission et de l'Agence européenne pour l'environnement

La Commission est chargée d'évaluer la conformité à la directive et de superviser la mise en œuvre de cette dernière.

L'AEE est une agence de l'Union européenne qui vise à fournir en toute indépendance des informations dignes de foi en matière d'environnement. Son rôle consiste à promouvoir le

¹⁴ Les «points de prélèvement» sont des appareils qui mesurent et analysent la concentration en polluants atmosphériques dans l'air. En principe, une station de mesure fixe (station de surveillance) comprend plusieurs points de prélèvement.

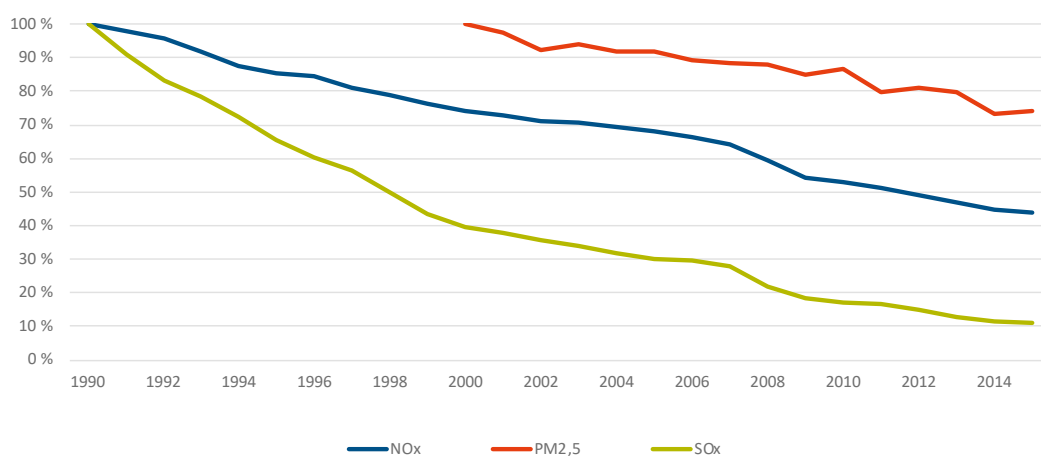
¹⁵ Le terme «valeur standard» englobe aussi bien les valeurs limites contraignantes fixées pour les PM, le NO₂ et le SO₂ que la valeur cible adoptée pour l'O₃, qui doit être atteinte, dans la mesure du possible, sur une période donnée.

développement durable en apportant aux personnes responsables de l'élaboration des politiques et au public des informations à jour, ciblées, pertinentes et fiables.

10. En plus de fixer des limites de concentration, l'UE a légiféré afin de réduire les émissions de polluants atmosphériques de différents secteurs¹⁶.

11. L'AEE souligne qu'au cours des dernières décennies, les directives (voir [annexe I](#)) et règlements européens (tels que ceux qui ouvrent la voie à la commutation de carburant ou à l'abandon de l'équipement inefficace) ont contribué à faire diminuer les émissions de polluants atmosphériques. Entre 1990 et 2015, les émissions de SO_x dans l'UE ont ainsi baissé de 89 % et les émissions de NO_x, de 56 %. Depuis 2000, les émissions de PM_{2,5} ont reculé de 26 %¹⁷, comme l'illustre la [figure 4](#).

Figure 4 – Tendances en matière d'émissions de polluants atmosphériques depuis 1990 (depuis 2000 pour les PM_{2,5})



Source: [AEE](#).

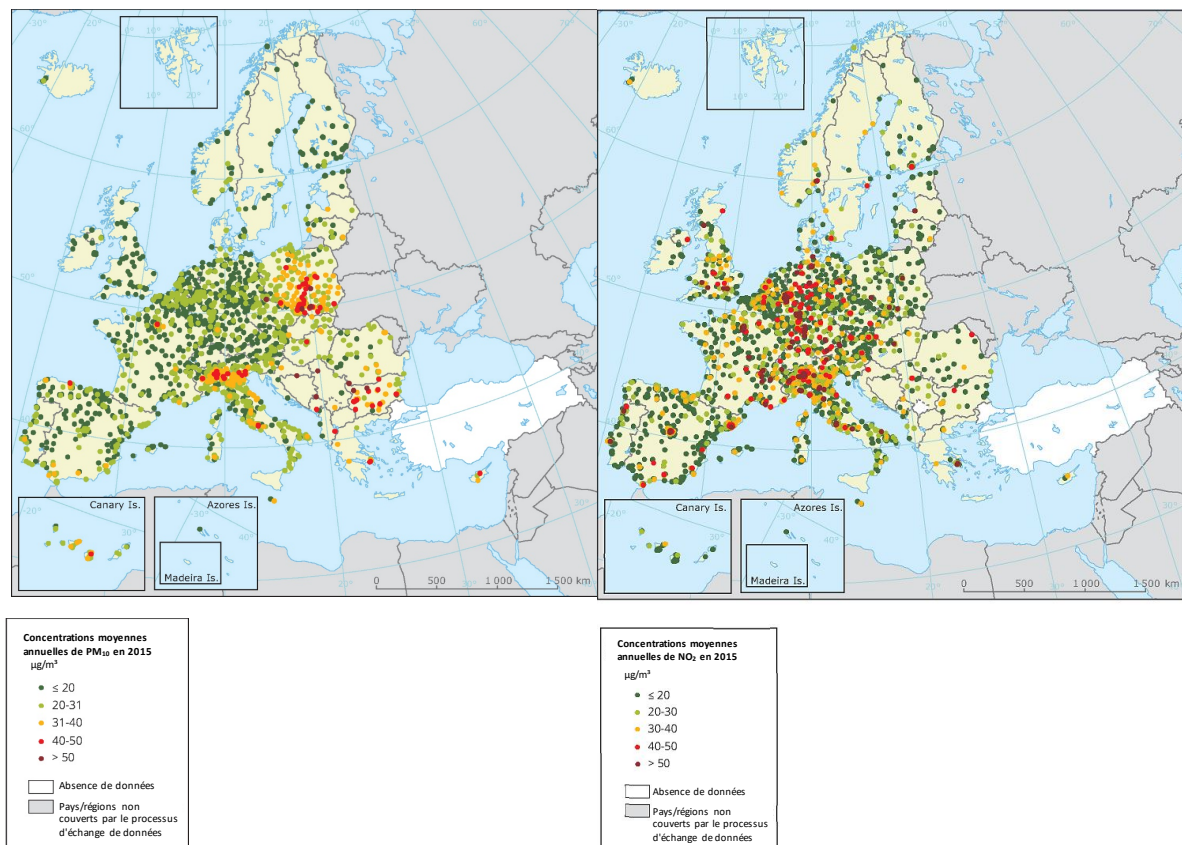
12. D'après l'OMS et l'AEE, cette baisse des émissions totales de polluants atmosphériques ne se traduit pas automatiquement par des réductions d'ampleur similaire au niveau des

¹⁶ Le site web de la DG Environnement fournit une [liste](#) des actes législatifs de l'Union relatifs au contrôle à la source de la pollution atmosphérique, classés par secteur.

¹⁷ AEE, [Emissions of the main air pollutants in Europe](#), 2017.

concentrations en polluants atmosphériques¹⁸. La législation de l'UE en matière de sources d'émission n'est pas centrée sur la réduction des émissions aux endroits où les effets de la pollution atmosphérique sur la population, ou les concentrations en polluants, sont les plus élevés (voir **figure 5**). Par exemple, une réduction des émissions des moteurs de voitures en réponse à des normes d'émissions plus strictes au niveau de l'UE peut s'accompagner d'une aggravation de la pollution atmosphérique si l'usage de la voiture augmente. Il s'avère donc nécessaire d'engager des actions spécifiques dans les zones peuplées afin de réduire les concentrations en polluants atmosphériques, car la population reste fortement exposée, notamment aux PM et au NO₂.

Figure 5 – Concentrations en PM₁₀ et en NO₂ en 2015



Source: [Site web de l'AEE, page Data and maps.](#)

¹⁸ Cela s'explique par des facteurs complexes tels que la chimie des différents polluants dans l'atmosphère ou le transport à longue distance des polluants atmosphériques dans l'air. Voir OMS, [Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#), 2015, p. 7. Voir aussi AEE, [SOER 2015 – European briefings: Air pollution](#), et AEE, «[Pollution atmosphérique – La pollution atmosphérique a des effets néfastes sur la santé humaine et l'environnement](#)», 2008.

13. Après plusieurs stratégies antérieures, la Commission européenne a publié, en décembre 2013, le [programme «Air pur pour l'Europe»](#). Celui-ci vise à s'attaquer au non-respect généralisé des normes de qualité de l'air de l'UE et à assurer la pleine conformité à la législation en vigueur à l'horizon 2020. Il fixe également une feuille de route pour permettre à l'UE d'atteindre au plus tard en 2030 l'objectif à long terme consistant à réduire la mortalité prématurée due aux PM et à l'O₃ de 52 % par rapport à 2005. La Commission a reconnu que, pour certains polluants, la conformité est loin d'être assurée, et, en 2017, elle a lancé un bilan de qualité afin d'évaluer la performance de la directive sur la qualité de l'air ambiant.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

14. Dans le présent rapport, nous évaluons si les actions de l'Union européenne visant à protéger la santé humaine contre la pollution atmosphérique ont été efficaces. Nous avons examiné: i) si la directive sur la qualité de l'air ambiant a été conçue de façon appropriée pour lutter contre l'impact sanitaire de la pollution atmosphérique; ii) si les États membres l'ont mise en œuvre efficacement; iii) si la Commission en a contrôlé l'application et a pris des mesures coercitives à cet égard; iv) si la question de la qualité de l'air a été dûment prise en considération dans les autres politiques de l'UE et si celle-ci y a consacré suffisamment de fonds; v) si le public a été bien informé au sujet de la qualité de l'air.

15. Notre audit a été axé sur les dispositions de la directive sur la qualité de l'air ambiant qui concernent la santé humaine et sur les polluants atmosphériques qui ont le plus d'effets en la matière, à savoir les PM, le NO₂, le SO₂ et l'O₃ (voir [point 3](#))¹⁹.

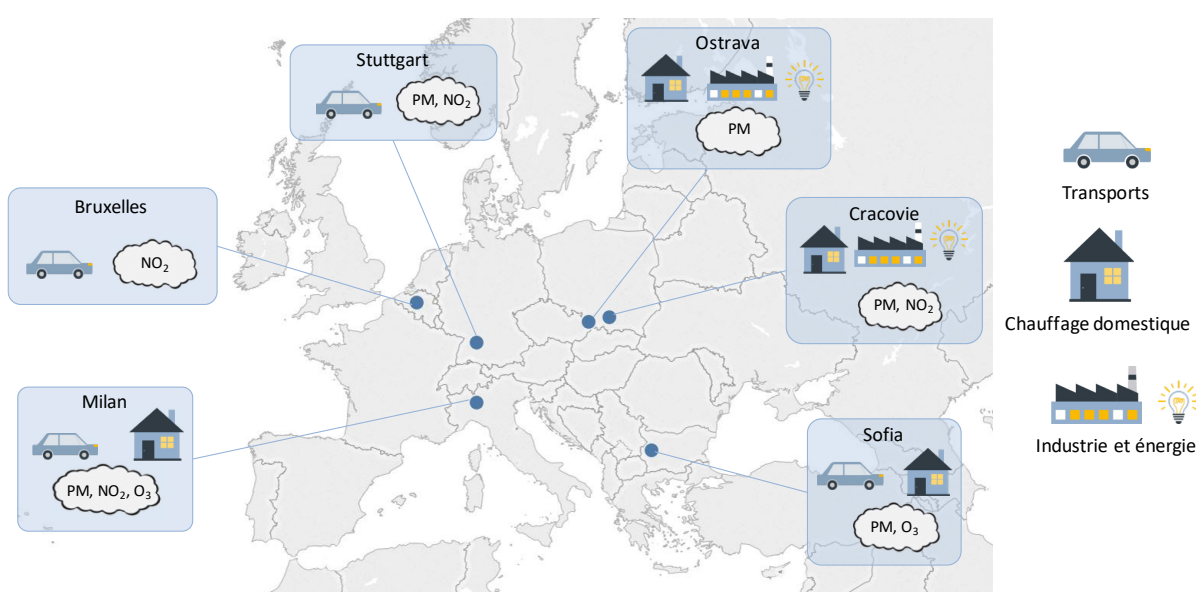
16. Nous nous sommes particulièrement intéressés aux zones urbaines, qui sont celles où la santé humaine pâtit le plus lourdement de la pollution atmosphérique (voir [point 2](#)). Nous avons examiné la manière dont six centres urbains de l'Union européenne ont traité le

¹⁹ La directive 2008/50/CE portant uniquement sur la qualité de l'air ambiant, la qualité de l'air intérieur n'entre pas dans le champ de notre audit. La directive comprend également des dispositions et des limites d'émission visant à protéger la végétation ainsi qu'à réglementer les concentrations de plomb, de benzène et de monoxyde de carbone. Ces polluants n'ont pas été inclus dans notre audit parce qu'ils n'ont globalement qu'un faible effet sur la mortalité prématurée. Les sources naturelles de pollution atmosphérique ont également été exclues du champ de l'audit.

problème et ont utilisé les fonds disponibles au titre de la politique de cohésion de l'UE ainsi que du programme LIFE (voir **encadré 4**)²⁰.

Encadré 4 – Sélection des six cas étudiés

Lors de la sélection des points noirs en matière de pollution, nous avons cherché à couvrir une vaste zone géographique. Nous avons également tenu compte des montants de fonds de l'UE dévolus à la qualité de l'air reçus par les États membres concernés. La carte indique quels sont les principaux polluants et leurs sources (d'après les relevés des États membres) dans les villes sélectionnées.



Sources: Analyse de la Cour des comptes européenne et plans relatifs à la qualité de l'air des six villes où des visites ont été effectuées.

17. Notre audit a couvert la période écoulée entre l'adoption de la directive sur la qualité de l'air ambiant, en 2008, et mars 2018. Notre examen de la manière dont l'intervention a été conçue ainsi que du contrôle, par la Commission, de l'application de la directive sur la qualité de l'air ambiant a consisté en une analyse documentaire, des entretiens avec le personnel et des vérifications dans des bases de données à la Commission et à l'AEE. Pour examiner la mise en œuvre, par les États membres, de la directive et des projets en faveur de la qualité de l'air financés par l'UE, nous avons effectué des visites sur place, analysé la documentation relative aux projets et réalisé des entretiens avec des parties prenantes locales (autorités

²⁰ L'audit n'a porté ni sur les projets financés au titre des programmes de recherche de l'UE ni sur les mesures de développement rural, faute d'effets suffisants sur les zones urbaines.

nationales et locales, bénéficiaires de projets et autres acteurs de la société civile) dans les six villes sélectionnées ainsi que dans les capitales des États membres où sont situées ces villes. En Pologne, nous avons travaillé en coopération avec l'institution supérieure de contrôle nationale (le NIK)²¹. Nous nous sommes aidés d'avis d'experts concernant la conception, la mise en œuvre et le suivi de la directive sur la qualité de l'air ambiant. Nous avons également participé à un audit coopératif international relatif à la qualité de l'air organisé par l'[Eurosai](#).

OBSERVATIONS

Les normes établies dans la directive sont trop peu contraignantes au regard des effets avérés de la pollution atmosphérique sur la santé

18. Les normes de l'UE pour la protection de la santé, établies dans la directive sur la qualité de l'air ambiant, ciblent les effets sanitaires tant à court qu'à long terme²². Elles limitent le nombre de dépassements autorisés pour ce qui est des valeurs à court terme (journalières et horaires) de même que les valeurs moyennes annuelles. Aux termes de la directive sur la qualité de l'air ambiant, il convient «de définir des objectifs appropriés en matière de qualité de l'air ambiant en tenant compte des normes, des orientations et des programmes de l'Organisation mondiale de la santé»²³.

19. Toutefois, par rapport aux lignes directrices de l'OMS, les valeurs limites de l'UE relatives à la qualité de l'air ambiant sont nettement moins strictes en ce qui concerne les PM_{2,5} et le SO₂, et sont moins rigoureuses pour ce qui est de la moyenne annuelle des niveaux de PM₁₀ et de l'ozone. Pour la valeur journalière du niveau de PM₁₀ ainsi que pour le NO₂, elles

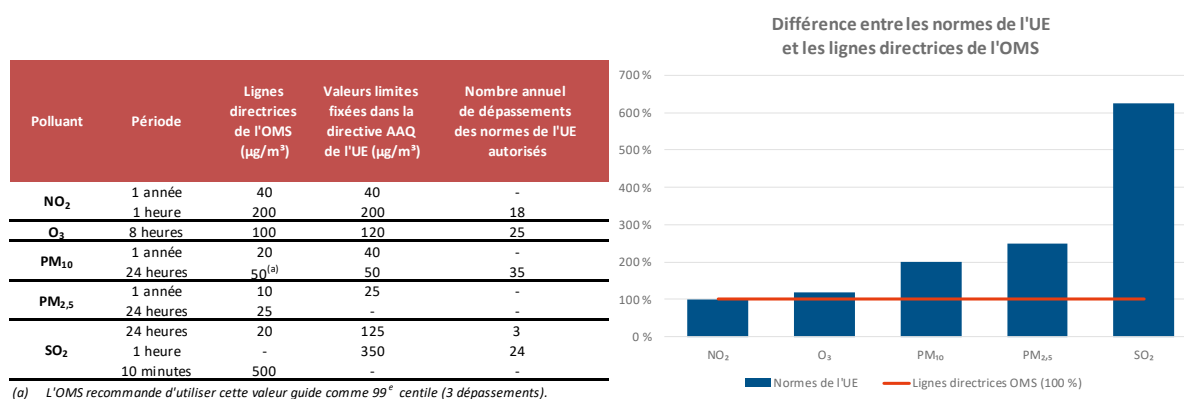
²¹ Cette coopération visait à permettre de partager connaissances, expertise et idées lors de l'élaboration des programmes d'audit. Elle a comporté un échange de vues et de documents relatifs à l'audit. L'équipe qui a pris part à la mission d'audit de la Cour en Pologne était composée d'auditeurs des deux institutions.

²² Lorsqu'elle dure quelques heures ou quelques jours (exposition de courte durée), l'exposition à la pollution atmosphérique provoque des symptômes aigus; lorsqu'elle se prolonge durant plusieurs mois ou plusieurs années (exposition prolongée), elle cause des problèmes de santé chroniques. Voir AEE, [Air quality in Europe — 2017 report](#), 2017, p. 50.

²³ Voir le considérant 2 de la directive sur la qualité de l'air ambiant.

correspondent aux lignes directrices de l'OMS et autorisent certains dépassements. Le **tableau 1** met en regard les [lignes directrices de l'OMS relatives à la qualité de l'air](#) et les valeurs standard de l'UE. L'**encadré 5** explique la différence entre ces deux types de normes.

Tableau 1 – Normes de qualité de l'air de l'UE et lignes directrices de l'OMS



Sources: Lignes directrices de l'OMS relatives à la qualité de l'air (2005) et directive 2008/50/CE.

Encadré 5 – «Lignes directrices» et «valeurs standard»: quelle est la différence?

Les lignes directrices relatives à la qualité de l'air reposent sur les données scientifiques concernant les effets de la pollution atmosphérique sur la santé. Les normes – qui, dans la plupart des cas, ont valeur juridique contraignante – doivent tenir compte de la faisabilité technique ainsi que du coût et des avantages de la mise en conformité²⁴. D'après un document d'orientation de l'OMS, il est possible de réduire ce coût en autorisant un certain nombre de dépassements des limites²⁵.

20. S'il est vrai que les valeurs limites de $\text{PM}_{2,5}$ ont été introduites avec la directive sur la qualité de l'air ambiant, celle-ci n'était pas la première à réglementer les concentrations en PM_{10} , en NO_2 , en SO_2 et en O_3 . Comme elle ne comportait aucune modification des valeurs fixées dans les directives qu'elle a actualisées²⁶, les valeurs limites relatives aux PM_{10} , au NO_2

²⁴ OMS, [Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air – Mise à jour mondiale 2005](#), p. 7.

²⁵ OMS, [Guidance for setting air quality standards](#), 1997, annexe 3.

²⁶ La directive sur la qualité de l'air ambiant réunit les dispositions des directives [96/62/CE](#), [1999/30/CE](#) (1^{re} directive fille), [2000/69/CE](#) (2^e directive fille) et [2002/3/CE](#) (3^e directive fille).

et au SO₂ remontent désormais à près de 20 ans²⁷ et la valeur cible en matière d'O₃, à plus de 15 ans²⁸.

21. Les législateurs de l'UE ont édulcoré la [proposition de la Commission de 1997](#) en fixant à des niveaux plus élevés les valeurs limites et les nombres de dépassements autorisés²⁹. La valeur cible en matière d'O₃ définie dans la directive sur la qualité de l'air ambiant est moins ambitieuse qu'elle ne l'était auparavant³⁰.

22. D'après l'OMS, les PM_{2,5} sont le plus nocif des polluants atmosphériques³¹. Les lignes directrices de l'OMS comprennent une valeur à court terme pour les PM_{2,5}, tandis que la directive sur la qualité de l'air ambiant n'en comporte pas. En d'autres termes, la norme de l'UE repose uniquement sur une moyenne annuelle et n'est donc pas incompatible avec les quantités considérables et toxiques de PM_{2,5} émises par le chauffage domestique en hiver, puisque celles-ci sont compensées par la baisse des niveaux d'émissions pendant les mois d'été (voir [encadré 1](#)). La valeur limite annuelle établie dans la directive sur la qualité de l'air ambiant (25 µg/m³) est plus de deux fois supérieure à la valeur guide de l'OMS (10 µg/m³). La directive a offert la possibilité de porter la valeur limite à 20 µg/m³, mais la Commission ne l'a pas mise à profit lorsqu'elle a examiné la question en 2013.

23. La valeur limite journalière arrêtée par l'UE pour le SO₂ est plus de six fois supérieure à la valeur guide de l'OMS. Certes, les États membres respectent presque tous la valeur limite

²⁷ Ces valeurs ont été établies dans la [directive 1999/30/CE](#) du Conseil du 22 avril 1999 relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant (JO L 163 du 29.6.1999, p. 41), en 1999.

²⁸ Cette valeur a été définie dans la [directive 2002/3/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2002 relative à l'ozone dans l'air ambiant (JO L 67 du 9.3.2002, p. 14), en 2002.

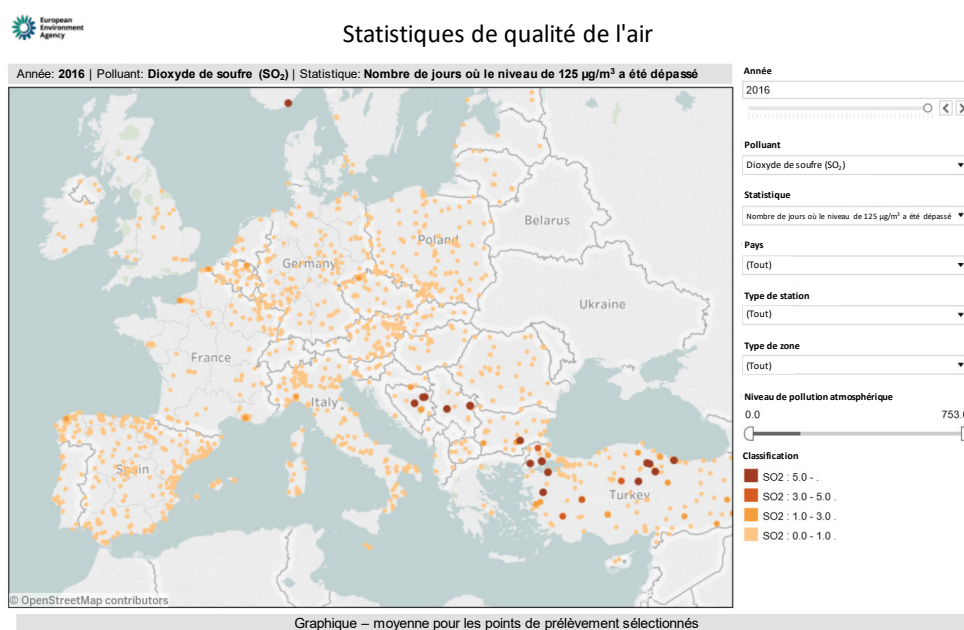
²⁹ Par exemple, la valeur limite annuelle de PM₁₀ figurant dans la proposition de la Commission s'élevait à 30 µg/m³, et la valeur retenue dans la directive sur la qualité de l'air ambiant est de 40 µg/m³. Pour ce qui est de la valeur limite horaire de NO₂, la Commission proposait de tolérer huit dépassements par an, alors que la directive sur la qualité de l'air ambiant en autorise 18.

³⁰ Dans la [directive 92/72/CEE](#), le seuil était fixé à 110 µg/m³, mais en vertu de la [directive 2002/3/CE](#), la valeur cible actuelle s'élève à 120 µg/m³ en moyenne journalière sur huit heures, et 25 dépassements sont autorisés.

³¹ [Site web](#) et [aide-mémoire](#) de l'OMS.

(voir **figure 6**), mais l'AEE a signalé qu'en 2015, 20 % de la population urbaine de l'UE étaient toujours exposés à des concentrations supérieures à la valeur guide de l'OMS³². Les valeurs limites de SO₂ fixées dans la directive sur la qualité de l'air ambiant, faciles à atteindre, étant généralement respectées, la Commission n'a dû prendre des mesures coercitives qu'à l'égard d'un seul État membre (la Bulgarie; voir **annexe III**).

Figure 6 – Respect de la valeur limite journalière de SO₂ en 2016



Source: Page d'affichage de données du portail européen de la qualité de l'air.

24. Le caractère très peu contraignant des normes adoptées a des conséquences majeures sur la communication d'informations et sur les mesures coercitives, notamment en ce qui concerne le SO₂ et les PM_{2,5} (voir **points 22 et 23**). Par exemple, les concentrations en SO₂ à un endroit donné peuvent dépasser fortement les valeurs guides de l'OMS tout en restant conformes à la directive sur la qualité de l'air ambiant. Dans ce cas, le nombre obligatoire de stations de mesure à installer et d'emplacements à couvrir dans la communication de données est moindre; de plus, la maîtrise des concentrations en SO₂ n'est souvent pas abordée dans les plans relatifs à la qualité de l'air.

³² AEE, [Air quality in Europe – 2017 report](#), 2017, p. 9.

25. La Commission a estimé que le coût direct du respect de sa proposition de directive sur la qualité de l'air ambiant serait compris entre 5 et 8 milliards d'euros, pour des effets bénéfiques sur la santé d'une valeur monétaire pouvant atteindre 37 à 119 milliards d'euros par an en 2020. Elle a conclu que les bienfaits de la politique en matière de qualité de l'air seraient largement supérieurs à ses coûts de mise en œuvre³³.

26. En 2013, l'OMS a procédé à un «[examen des bases factuelles sur les aspects sanitaires de la pollution de l'air](#)». Dans ce contexte, elle a recommandé à la Commission de veiller à ce que les données relatives aux effets des polluants atmosphériques sur la santé et aux implications pour la qualité de l'air soient régulièrement examinées. Ces travaux de l'OMS ont montré que les données scientifiques plaident en faveur d'un durcissement des valeurs limites de l'UE en matière de PM₁₀ et de PM_{2,5}, et d'une réglementation des moyennes à court terme (par exemple sur 24 heures) pour les PM_{2,5}. Ils visaient à apporter des éléments en vue de l'examen des politiques de l'Union européenne dans le domaine de la qualité de l'air par la Commission en 2013, mais ils n'ont pas entraîné la modification des valeurs limites fixées dans la directive sur la qualité de l'air ambiant.

27. Plus récemment, plusieurs organisations médicales professionnelles ont sommé l'Union européenne de tenir compte des toutes dernières données scientifiques plaidant en faveur de normes plus strictes et de l'adoption d'une nouvelle valeur standard à court terme en matière de PM_{2,5}³⁴.

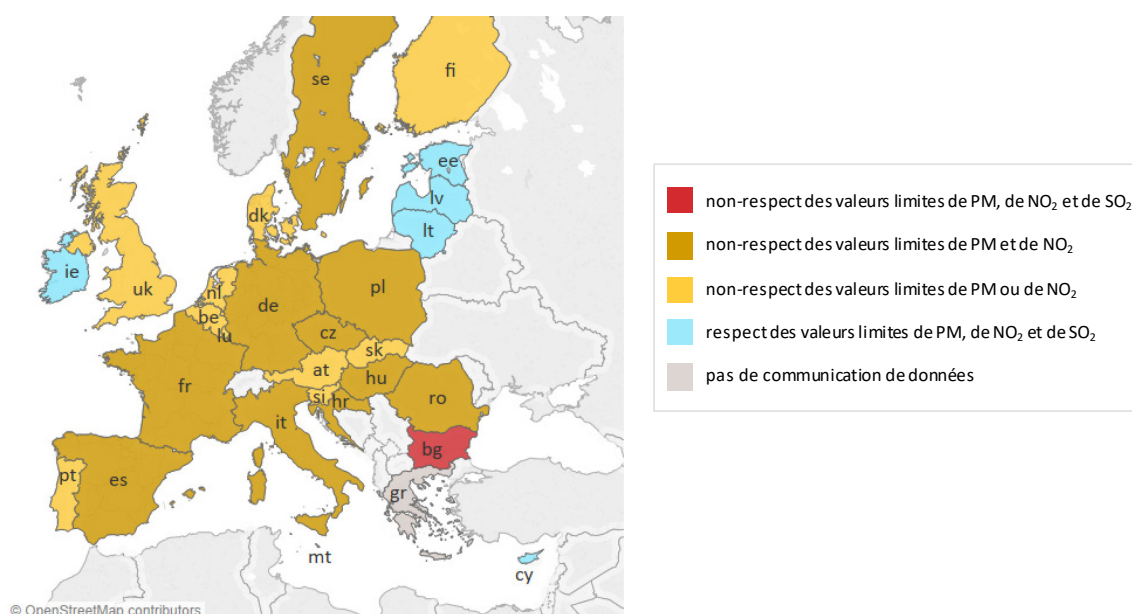
³³ Document [SEC\(2005\) 1133](#) du 29 septembre 2005 intitulé *Impact Assessment – Annex to the Communication on Thematic Strategy on Air Pollution and the Directive on “Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe”*, p. 21.

³⁴ Voir, par exemple, la [contribution de la société européenne de pneumologie \(European Respiratory Society\)](#) au bilan de qualité des directives concernant la qualité de l'air ambiant dans l'UE réalisé par la Commission, ou, en France, une [recommandation de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail](#).

La plupart des États membres n'ont pas efficacement mis en œuvre la directive sur la qualité de l'air ambiant...

28. En 2016, 13 États membres ont dépassé les valeurs limites pour les PM³⁵, 19 l'ont fait pour le NO₂³⁶ et un l'a fait pour le SO₂³⁷. Excepté l'Estonie, l'Irlande, Chypre, la Lettonie, la Lituanie et Malte, les 28 États membres de l'UE étaient en infraction à une ou plusieurs de ces valeurs limites (voir ***figure 7***).

Figure 7 – Le respect des valeurs limites par les États membres en 2016



Source: Commission européenne.

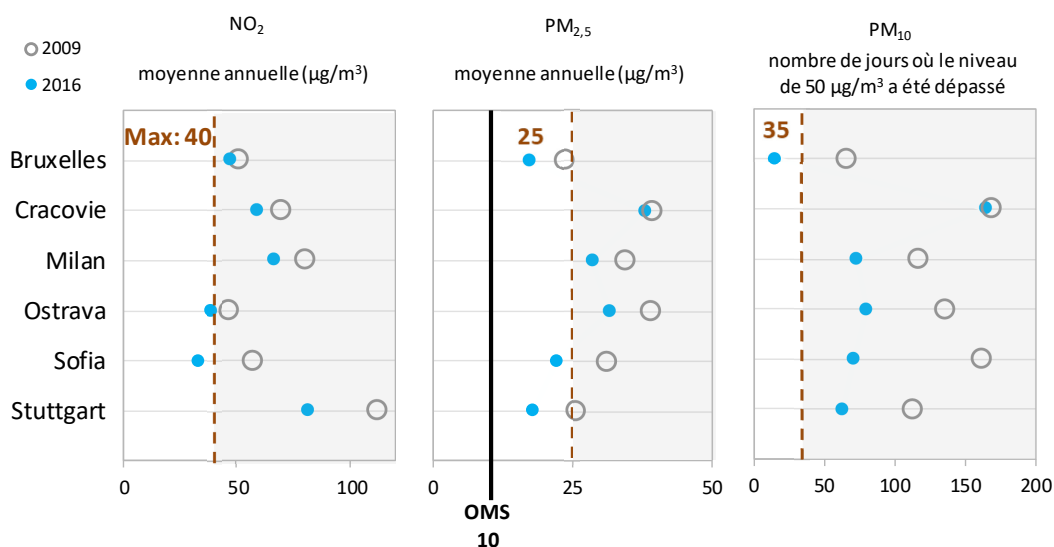
³⁵ La Bulgarie, la République tchèque, l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Suède. La Grèce n'a pas communiqué toutes les données requises pour 2016.

³⁶ La Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie, le Luxembourg, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni. La Grèce n'a pas communiqué toutes les données requises pour 2016.

³⁷ La Bulgarie.

29. La **figure 8** met en regard les valeurs limites de l'UE et les concentrations en PM et en NO₂ dans chacune des villes où des visites ont été effectuées³⁸. Dans l'ensemble, les concentrations en polluants atmosphériques mesurées ont diminué – la baisse la plus sensible étant celle des PM₁₀ –, mais elles restent supérieures à une ou plusieurs des valeurs limites de la directive sur la qualité de l'air ambiant dans toutes ces villes. Il convient notamment d'observer qu'à Cracovie (concernant les PM) et à Sofia (concernant les PM_{2,5}), presque aucun progrès n'a été accompli depuis 2009. À Bruxelles et à Milan, les concentrations en NO₂ n'ont guère évolué entre 2012 et 2016 (voir **annexe II**). Par ailleurs, comme l'indiquent les **points 32 et 33**, les améliorations observées au niveau des résultats de mesure ne s'expliquent pas nécessairement dans leur totalité par une meilleure qualité de l'air.

Figure 8 – Concentrations maximales pour les PM et le NO₂ (période 2009-2016)³⁹



Source: Page d'affichage de données du portail européen de la qualité de l'air.

³⁸ Pour ce qui est du SO₂, toutes les villes où des visites ont été effectuées respectaient les valeurs limites de l'UE; en ce qui concerne l'ozone, la plupart d'entre elles s'y conformaient.

³⁹ Les valeurs présentées correspondent aux niveaux les plus élevés relevés chaque année. La série de données relative aux PM_{2,5} à Sofia couvre la période 2010-2016. Cette figure ne comporte pas d'informations relatives au SO₂ ni à l'O₃ parce que les concentrations correspondantes étaient globalement conformes aux normes de l'UE dans les six villes où des visites ont été effectuées.

... et les dispositions régissant la mesure de la qualité de l'air laissent une latitude qui rend les vérifications difficiles...

30. Il importe que les résultats des mesures des niveaux de pollution atmosphérique soient de bonne qualité parce que c'est sur cette base que sont déclenchées les actions des États membres visant à réduire la pollution. Des données exactes et comparables concernant la pollution revêtent également un caractère essentiel pour permettre à la Commission de réfléchir à d'éventuelles mesures coercitives (voir **point 49**).

31. Aux fins de la directive sur la qualité de l'air ambiant, les États membres déterminent la qualité de l'air au moyen d'un réseau de stations de surveillance renfermant des appareils (points de prélèvement) qui analysent et mesurent les niveaux de plusieurs polluants atmosphériques⁴⁰. Beaucoup d'entre eux diffusent les données relatives aux niveaux de qualité de l'air sur des sites web afin d'informer le public. Les États membres doivent transmettre des données validées à la Commission une fois par an. La Commission évalue alors la conformité à la directive. Si les données validées montrent que la pollution a dépassé les limites fixées dans la directive sur la qualité de l'air ambiant, les États membres sont tenus d'établir des plans relatifs à la qualité de l'air.



Station de surveillance de la qualité de l'air et points de prélèvement (appareils bleus sur la photo de droite)

Source: Cour des comptes européenne.

⁴⁰ Au nombre desquels comptent les polluants sur lesquels a porté notre audit (PM, NO₂, SO₂ et O₃).

32. La directive sur la qualité de l'air ambiant fixe des critères concernant le nombre minimal de points de prélèvement et leur emplacement. Toutefois, les critères énoncés dans les dispositions relatives à l'emplacement des points de prélèvement sont multiples, et ces dispositions laissent une latitude qui peut rendre les vérifications plus difficiles. Elles exigent à la fois que les États membres installent des points de prélèvement aux emplacements «où s'observent les plus fortes concentrations» (dans des stations consacrées à la pollution industrielle ou à la pollution par la circulation) et dans d'autres endroits «représentatifs de l'exposition de la population en général»⁴¹ (dans des stations de mesure de la pollution de fond). Par conséquent, les États membres ne mesurent pas nécessairement la qualité de l'air à proximité des grands sites industriels ou des principales voies de circulation urbaines. Or il peut s'avérer plus facile de respecter la directive lorsque les stations de mesure de la pollution par la circulation ou de la pollution industrielle sont peu nombreuses. L'**encadré 6** montre que les pratiques varient de l'une à l'autre des six villes où des visites ont été effectuées⁴².

Encadré 6 – Pratiques divergentes en matière de choix de l'emplacement des stations de surveillance

À Bruxelles, il n'existe que deux stations de surveillance de la pollution liée à la circulation, alors qu'à Stuttgart, elles sont au nombre de huit et à Milan, au nombre de onze (seules six se situant intra-muros, dont deux dans la zone à faibles émissions).

La zone de contrôle de la qualité de l'air d'Ostrava abrite de nombreuses installations industrielles de grande taille, mais seule une de ses 16 stations de surveillance est de type «industriel». Il en va de même à Cracovie, qui ne possède qu'une station de type industriel pour six stations de surveillance au total. À Sofia, où sont implantées des centrales électriques ainsi que d'autres usines, il n'existe même pas de station de surveillance «industrielle».

33. Le nombre minimal de points de prélèvement dépend de la population de chaque zone de contrôle de la qualité de l'air. Toutes les villes où des visites ont été effectuées possédaient plus de points de surveillance que n'en exige la directive. L'intégration des

⁴¹ Annexe III, section B, paragraphe 1, de la directive sur la qualité de l'air ambiant.

⁴² D'après les données officielles relatives à l'année 2015 communiquées à l'AEE.

mesures provenant des appareils supplémentaires dans les données officielles communiquées par les États membres n'est pas obligatoire, même lorsqu'un niveau de pollution élevé est observé (voir **encadré 7**). La directive sur la qualité de l'air ambiant oblige les États membres à conserver les points de prélèvement où un dépassement de la valeur limite relative aux PM₁₀ a été enregistré, mais n'impose pas d'obligation similaire en ce qui concerne les autres polluants (en particulier le NO₂ et les PM_{2,5})⁴³.

Encadré 7 – Hauts niveaux de pollution non pris en considération dans les données officielles

À Ostrava, les données validées provenant de la station de *Radvanice ZÚ* ne sont pas communiquées à la Commission alors que 98 dépassements de la valeur limite journalière relative aux PM y ont été relevés en 2015.

À Bruxelles, en 2008, la moyenne annuelle de NO₂ enregistrée à la station d'*Arts-Loi* a été très élevée (101 µg/m³). En 2009, la station de surveillance a été mise hors service en raison d'un chantier dans la station de métro, mais la transmission de données officielles à la Commission n'a pas repris une fois les travaux achevés, en 2016.

À Sofia, en 2014, la station d'*Orlov Most* a été déplacée en raison de travaux de construction. Jusqu'alors, cette station était celle qui enregistrait le plus grand nombre de dépassements journaliers de la limite applicable aux concentrations de PM₁₀. Après son déménagement, la fréquence des dépassements de ce type enregistrés à Sofia a fortement baissé (voir **annexe II**).

Source: Analyse effectuée par la Cour des comptes européenne.

34. La directive sur la qualité de l'air ambiant n'impose aucune obligation de surveillance particulière au niveau des zones frontalières à problèmes. Or une action coordonnée est indispensable pour lutter efficacement contre la pollution transfrontière. Par exemple, pour que l'application de lois sur la qualité des carburants à Ostrava y entraîne une amélioration de la qualité de l'air, il faudrait que les régions polonaises voisines prennent des mesures: sinon, la population aurait toujours la possibilité d'utiliser du carburant de qualité médiocre acheté à bas prix en Pologne. D'après l'article 25 de la directive, les États membres doivent inviter la Commission à contribuer aux efforts de coopération liés à la pollution

⁴³ Voir annexe V de la [directive sur la qualité de l'air ambiant](#).

atmosphérique transfrontière. Les États membres visités les plus sévèrement touchés par ce type de pollution n'estimaient pas que les dispositions correspondantes de la directive soient d'un grand secours et n'ont pas engagé d'actions coordonnées dans le cadre de leurs plans relatifs à la qualité de l'air. Ils n'ont pas demandé à la Commission d'intervenir.

35. En 2017, les États membres où des visites ont été effectuées ont généralement transmis leurs données en temps voulu. Il importe que les données sur la qualité de l'air soient présentées dans les délais, pour permettre à la fois aux États membres d'adopter des mesures de nature à réduire la pollution atmosphérique, et à la Commission de prendre plus tôt des mesures coercitives contre les États membres en infraction. En vertu de la directive sur la qualité de l'air ambiant, les États membres sont tenus de fournir les données annuelles validées au plus tard le 30 septembre de l'année suivant celle à laquelle elles se rapportent⁴⁴. Par contre, les directives antérieures leur faisaient obligation de mettre les données à la disposition de la Commission dans un délai de six mois à compter de la période de mesure⁴⁵. L'évolution technologique des dernières années (avec, par exemple, la présentation de données en ligne) permet de transmettre les données plus tôt.

... à quoi s'ajoute que les plans relatifs à la qualité de l'air ne sont pas conçus de manière à permettre un contrôle efficace

36. En cas de manquement à la directive, les États membres sont tenus d'établir des plans relatifs à la qualité de l'air afin de traiter le problème (voir **point 9**). De réelles améliorations de la qualité de l'air supposent que les États membres agissent avec rapidité et efficacité pour réduire les émissions, en appliquant des plans relatifs à la qualité de l'air bien conçus.

Les mesures figurant dans les plans relatifs à la qualité de l'air sont souvent mal ciblées

37. En vertu de la directive sur la qualité de l'air ambiant, les plans relatifs à la qualité de l'air doivent comporter des mesures appropriées pour que la période durant laquelle la pollution

⁴⁴ Article 27 de la [directive sur la qualité de l'air ambiant](#).

⁴⁵ Les directives [80/779/CEE](#), [82/884/CEE](#) et [85/203/CEE](#).

atmosphérique dépasse les limites soit la plus courte possible. Nous avons examiné les plans relatifs à la qualité de l'air des villes où des visites ont été effectuées.

38. Notre analyse des plans relatifs à la qualité de l'air nous a permis de mettre en évidence trois grandes raisons pour lesquelles leur efficacité est compromise. Ces raisons sont que les mesures y figurant:

- n'ont pas été centrées sur les zones où les plus fortes concentrations de polluants avaient été relevées, et ne pouvaient pas être rapidement mises en œuvre dans ces zones;
- ne pouvaient pas donner de résultats significatifs à brève échéance parce qu'elles étaient conçues pour le long terme ou parce que les autorités locales chargées de les appliquer n'avaient pas compétence pour le faire;
- n'étaient pas accompagnées d'estimations des coûts ou n'étaient pas financées.

39. L'**encadré 8** fournit quelques exemples de faiblesses compromettant la réalisation de l'objectif de réduire les concentrations en polluants atmosphériques, relevées dans des plans relatifs à la qualité de l'air.

Encadré 8 – Exemples de faiblesses compromettant les résultats des plans relatifs à la qualité de l'air

Les véhicules diesels sont une importante source de pollution atmosphérique et en particulier de NO₂ (voir **point 57**). Toutefois, les six plans relatifs à la qualité de l'air que nous avons analysés ne comportaient pratiquement aucune mesure visant à restreindre l'usage des véhicules individuels à proximité des sites où étaient relevées les concentrations les plus élevées.

En Italie (Milan), l'utilisation de systèmes électroniques pour contrôler l'accès aux zones à faibles émissions ne sera possible que lorsqu'une loi l'autorisant aura été adoptée. En Belgique (Bruxelles), le plan relatif à la qualité de l'air propose de limiter l'accès des véhicules antérieurs à la norme Euro 5 aux zones à faibles émissions à partir de 2025. De surcroît, les prévisions en matière d'impact des restrictions de circulation présentées dans les sections des plans relatifs à la qualité de l'air des États membres consacrées à la réduction des concentrations de NO₂ ne sont pas fiables, car elles ne correspondent pas aux conditions de conduite réelles.

Le remplacement des appareils de chauffage inefficients, qui appartiennent souvent à des familles à faibles revenus, constitue un défi majeur pour les citoyens concernés et pour les autorités de certains États membres. En Pologne (Petite-Pologne), une résolution anti-smog restreint l'utilisation des combustibles solides. Le coût du remplacement des appareils de chauffage domestique pourrait dépasser le milliard d'euros. Un financement national n'a pas été réservé à cet effet.

40. Certes, les plans relatifs à la qualité de l'air indiquaient quelles étaient les principales sources de pollution, mais ils ne prévoyaient pas toujours de mesures spécifiques pour lutter contre leurs émissions. Par exemple, à Cracovie, le tout dernier plan relatif à la qualité de l'air ne contient que quelques mesures de réduction des émissions industrielles, qui constituent pourtant une source majeure de pollution au NO₂; à Sofia, le plan relatif à la qualité de l'air ne comprend aucune mesure limitant les émissions des ménages, qui contribuent fortement à la pollution particulaire (voir **encadré 4**).

41. Les plans relatifs à la qualité de l'air proposaient souvent des mesures sans effet direct sur la réduction des concentrations en polluants atmosphériques, par exemple des mesures de simplification administrative, des évaluations ou des enquêtes. Nous avons également constaté qu'ils ne comportaient pas d'appréciation du rapport coût-efficacité des mesures.

42. La réalisation des objectifs de qualité de l'air nécessite parfois des décisions politiques difficiles. Par exemple, les véhicules personnels étant une source majeure de pollution atmosphérique urbaine à Bruxelles, à Stuttgart et à Milan, la mesure la plus efficace consisterait à en limiter l'utilisation.



Station de surveillance de Am Neckartor à Stuttgart

Source: Cour des comptes européenne.

En ce qui concerne les plans relatifs à la qualité de l'air, la quantité a primé sur la qualité des informations

43. Les six villes où des visites ont été effectuées établissent toutes depuis longtemps des plans relatifs à la qualité de l'air. Ces plans couvrent généralement des périodes de quatre à cinq ans. La directive sur la qualité de l'air ambiant n'exige pas que les États membres rendent compte de la réalisation de leurs plans relatifs à la qualité de l'air à la Commission ni qu'ils les actualisent lorsque de nouvelles mesures sont adoptées ou lorsque les progrès s'avèrent manifestement insuffisants. La seule obligation qui leur est faite consiste à mettre à jour les plans lorsque ceux-ci arrivent à expiration, si la qualité de l'air n'est toujours pas conforme.

44. Vu le grand nombre de zones où le niveau de pollution est élevé, les États membres établissent beaucoup de plans relatifs à la qualité de l'air. Les plans que nous avons examinés étaient volumineux⁴⁶ et ne mentionnaient souvent pas toutes les mesures relatives à la qualité de l'air prévues ou adoptées⁴⁷. Les États membres transmettent

⁴⁶ En moyenne, les plans relatifs à la qualité de l'air que nous avons analysés comptaient largement plus de 200 pages.

⁴⁷ À Bruxelles, par exemple, divers documents énoncent des mesures relatives à la qualité de l'air: le Plan Régional Air-Climat-Énergie, le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (COBRACE), le Plan Régional de la Mobilité (IRIS2) et le Plan portant sur les dépassements observés pour les concentrations de NO₂. À Milan, des accords régionaux, tels

également d'autres documents présentant des mesures supplémentaires lorsque la Commission le leur demande.

45. L'élaboration des plans relatifs à la qualité de l'air est un processus de longue haleine. Les plans que les États membres transmettent à la Commission portent généralement sur des dépassements des valeurs limites de pollution atmosphérique remontant à plus de deux ans⁴⁸ et ne donnent aucune information sur les progrès intervenus entre-temps.

46. L'effet conjugué des facteurs énumérés ci-dessus rend difficile le suivi, par la Commission, des actions entreprises par les États membres, et a été source de retards dans le contrôle de l'application de la directive.

47. Le fait que, bien qu'en recul, les niveaux de pollution restent élevés (voir **figure 4**) montre que l'établissement de plans relatifs à la qualité de l'air n'a pas suffi pour assurer la conformité à la directive sur la qualité de l'air ambiant et limiter la pollution dans les plus brefs délais. Il s'agit là d'un constat que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a confirmé dans de récents arrêts (voir **point 52**).

Le contrôle de la conformité par la Commission se heurte à certaines limites, et la prise de mesures coercitives demande beaucoup de temps

48. La directive sur la qualité de l'air ambiant fait obligation à la Commission d'assurer le contrôle de sa mise en œuvre par les États membres et de contraindre ces derniers à l'appliquer, le cas échéant. Toutefois, les États membres ne sont pas tenus de rendre compte de la réalisation de leurs plans relatifs à la qualité de l'air ni de les actualiser lorsque de nouvelles mesures sont adoptées ou lorsque les progrès s'avèrent insuffisants (voir **point 43**). En outre, certaines dispositions de la directive se prêtent difficilement au contrôle de leur respect pour des raisons qui leur sont inhérentes (par exemple, lorsqu'il s'agit de

que celui concernant la vallée du Pô, viennent s'ajouter au plan relatif à la qualité de l'air de la région de Lombardie.

⁴⁸ En vertu de l'article 23 de la directive sur la qualité de l'air ambiant, les plans relatifs à la qualité de l'air doivent être transmis à la Commission «sans délai, et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement a été constaté».

s'assurer que les États membres s'acquittent de leurs obligations en matière d'information du public ou de vérifier l'emplacement de plus de quatre mille stations de surveillance).

49. Face à des dépassements fréquents des valeurs limites en matière de pollution atmosphérique, la Commission détermine quelles sont les non-conformités les plus graves et amorce un dialogue avec l'État membre concerné, jusqu'à ce qu'elle décide de mettre un terme à la procédure ou jusqu'à ce qu'elle conclue que l'État membre a manqué à son devoir de proposer des mesures suffisamment ambitieuses et convaincantes. Elle peut alors ouvrir une procédure d'infraction à l'encontre de cet État membre.

50. En janvier 2018, la Commission était engagée dans 16 procédures d'infraction liées à la pollution particulaire, 13 procédures d'infraction relatives au NO₂, une procédure d'infraction liée au SO₂ et deux procédures d'infraction concernant la surveillance de la pollution atmosphérique (voir [annexe III](#)).

51. Nous avons examiné les procédures d'infraction relatives aux six villes où des visites ont été effectuées⁴⁹. Les six États membres concernés avaient tous demandé un report de délai au titre de l'article 22⁵⁰. La procédure d'infraction ne pouvait donc pas être entamée tant que la Commission n'avait pas pris de décision à propos de leurs demandes de report de délai.

52. Dans quatre procédures⁵¹ fondées sur le non-respect des limites en matière de pollution atmosphérique, la Commission a obtenu des arrêts favorables qui n'obligeaient cependant pas les États membres poursuivis à prendre des mesures correctrices. Elle a dès lors revu son approche, ce qui lui a permis, dernièrement, d'avoir gain de cause contre la Bulgarie (le

⁴⁹ Toutes les villes font actuellement l'objet de procédures d'infraction relatives aux PM₁₀ ainsi qu'au NO₂, hormis la ville de Sofia, pour laquelle la seule procédure en cours est liée aux PM₁₀.

⁵⁰ En vertu de cet article, les États membres peuvent, à certaines conditions, solliciter une exemption de l'obligation d'appliquer les valeurs limites de PM₁₀ jusqu'au 11 juin 2011, et ils peuvent demander que le délai fixé pour respecter les valeurs limites de dioxyde d'azote soit prorogé jusqu'au 1^{er} janvier 2015 (report maximal de cinq ans à compter de la date fixée à l'annexe XI de la directive, à savoir le 1^{er} janvier 2010).

⁵¹ À l'encontre de la Slovénie ([affaire C-365/10](#)), de la Suède ([affaire C-479/10](#)), du Portugal ([affaire C-34/11](#)) et de l'Italie ([affaire C-68/11](#)).

5 avril 2017) et contre la Pologne (le 22 février 2018)⁵². Dans ses arrêts, la CJUE a confirmé que le simple fait d'adopter un plan relatif à la qualité de l'air afin de se conformer à la directive n'était pas suffisant et a déclaré que la Bulgarie de même que la Pologne avaient manqué à leur obligation de veiller à ce que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible. La **figure 9** montre que la Commission a laissé s'écouler six à huit ans avant de saisir la CJUE de ces affaires relatives au non-respect des règles en matière de PM₁₀⁵³. Pour que des sanctions financières soient imposées, la Commission doit tenter une nouvelle action devant la CJUE⁵⁴. Les infractions aux règles relatives au NO₂ ont commencé bien plus tardivement, et la CJUE n'a encore été saisie d'aucune affaire en la matière. Concernant l'ozone, aucune procédure d'infraction n'est actuellement ouverte⁵⁵.

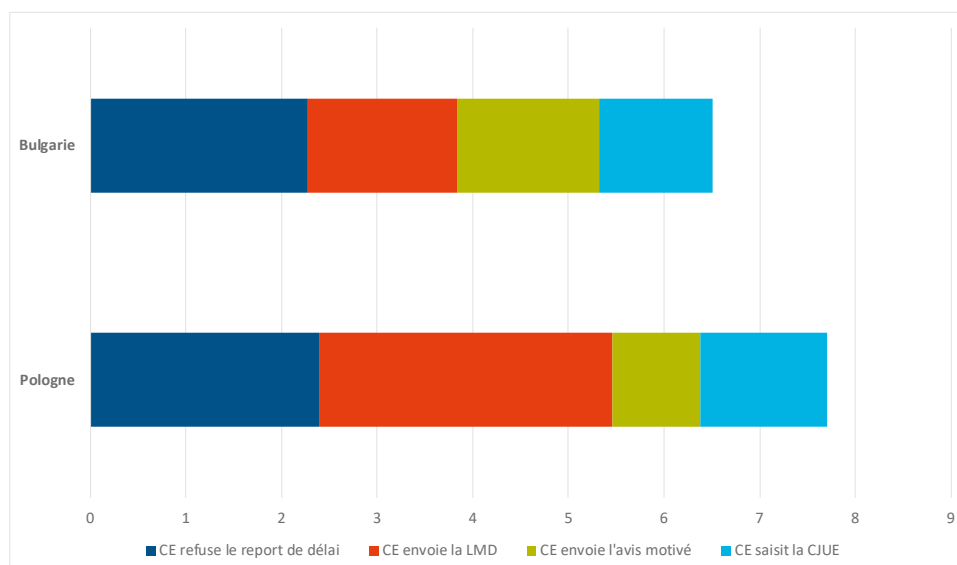
⁵² Voir l'[affaire C-488/15](#) pour la Bulgarie et l'[affaire C-336/16](#) pour la Pologne.

⁵³ Les procédures d'infraction ont commencé par l'envoi de lettres de mise en demeure à la Bulgarie (le 25 janvier 2013) et à la Pologne (le 26 avril 2013). La Commission a adressé des avis motivés à la Bulgarie le 11 juillet 2014, et à la Pologne le 27 février 2015.

⁵⁴ Il lui faut notamment former un recours au titre de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, comme l'explique [son site web](#).

⁵⁵ L'ozone troposphérique n'est pas rejeté par des sources spécifiques, mais se forme sous l'effet du rayonnement solaire. C'est le produit d'une réaction chimique entre gaz précurseurs. La directive exige que les valeurs cibles le concernant soient atteintes, dans la mesure du possible, sur une période donnée; elle n'oblige pas les États membres à adopter de mesures ni de plans spécifiques pour les gaz précurseurs. Aucune procédure d'infraction relative à l'ozone n'est donc ouverte, même si certains États membres continuent de dépasser la valeur cible en la matière.

Figure 9 – Durée des procédures relatives aux PM₁₀ (années)



Source: Commission européenne.

53. Lorsque des dépassements des valeurs limites en matière de qualité de l'air sont détectés, les États membres disposent de plus de deux ans pour présenter leurs plans relatifs à la qualité de l'air. Il est arrivé que les échanges entre les États membres et la Commission dans le cadre de la procédure d'infraction durent ensuite plus de cinq ans. Il y avait dès lors de fortes chances qu'au cours de cette période, l'État membre actualise son plan relatif à la qualité de l'air, obligeant ainsi la Commission à examiner le plan relatif à la qualité de l'air mis à jour. Cela portait à sept ans minimum le délai entre le manquement initial et la soumission de l'affaire à la CJUE par la Commission.

54. Dans l'ensemble, nous avons constaté que la longue procédure visant à faire appliquer la directive n'a pas encore permis d'en assurer le respect.

Certaines politiques de l'UE ne tiennent pas suffisamment compte de l'importance de la pollution atmosphérique...

55. Un grand nombre de politiques de l'UE ont des incidences sur les polluants atmosphériques et, par conséquent, sur la qualité de l'air; tel est notamment le cas des politiques en matière de changement climatique, d'énergie, de transports et de mobilité, mais aussi d'industrie et d'agriculture.

56. Les objectifs du cadre d'action de l'UE en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, qui consistent à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 %, à porter à 27 % minimum la part des énergies issues de sources renouvelables et à améliorer l'efficacité énergétique d'au moins 27 %, peuvent tous concourir à la réduction des émissions. Nous avons signalé, dans une analyse panoramique de 2017, que l'un des principaux défis que comporte l'action de l'UE dans le domaine de l'énergie et du changement climatique était la transition de l'Union vers des sources d'énergie à faible intensité de carbone, et que cette transition pouvait s'avérer bénéfique pour la qualité de l'air⁵⁶.

57. Les véhicules diesels, qui rejettent moins de dioxyde de carbone (CO₂) que les véhicules à essence, ont joué un rôle crucial dans le respect, par les constructeurs automobiles de l'UE, de leurs obligations de réduction des émissions de CO₂⁵⁷. L'évolution technologique ainsi que les [normes Euro](#)⁵⁸ ont déterminé une nette diminution des émissions de CO₂ et de PM de ces véhicules – sans toutefois produire d'aussi bons résultats en ce qui concerne leurs émissions de NO_x. Il est notoire, depuis des années⁵⁹, que les émissions de NO_x en conditions de conduite réelles sont plus élevées que celles qui sont produites en conditions d'essai. Le scandale du «dieselgate», qui a éclaté lorsque des inspecteurs, aux États-Unis, ont relevé des résultats suspects lors de contrôles sur des véhicules, a fait apparaître

⁵⁶ Cour des comptes européenne, analyse panoramique intitulée «[L'action de l'UE dans le domaine de l'énergie et du changement climatique](#)», 2017, p. 65 et 81.

⁵⁷ Les exigences en matière d'émissions de CO₂ (130 g par km pour 2015 et 95 g par km pour 2020), établies dans le [règlement \(UE\) n° 333/2014](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 modifiant le règlement (CE) n° 443/2009 en vue de définir les modalités permettant d'atteindre l'objectif de 2020 en matière de réduction des émissions de CO₂ des voitures particulières neuves (JO L 103 du 5.4.2014, p. 15) sous la forme de moyennes applicables à l'ensemble de la gamme de chaque constructeur automobile.

⁵⁸ Les émissions de CO₂ sont limitées en vertu de règlements spécifiques (tels que le règlement (CE) n° 443/2009).

⁵⁹ Voir la conclusion 3 du [rapport du Parlement européen sur l'enquête sur la mesure des émissions dans le secteur automobile](#), qui indiquait que l'existence de ces disparités était connue depuis 2005 au moins.

l'importance ainsi que les causes de ces différences⁶⁰. Avant ce scandale, la Commission avait déjà commencé à travailler sur une procédure d'essai plus réaliste au niveau de l'UE. Toutefois, compte tenu des facteurs de conformité, le respect, lors des essais de mesure des émissions en conditions de conduite réelle, de la norme Euro 6, qui limite les émissions de NO_x à 80 mg/km (et qui a été adoptée par les législateurs de l'UE en 2007 en vue d'une application en 2014) ne sera pas obligatoire avant 2023⁶¹.

58. La fiscalité des carburants favorise les ventes de gasoil dans tous les États membres, excepté la Hongrie et le Royaume-Uni⁶². Certes, les ventes de voitures diesels neuves ont diminué après le «dieselgate», mais quelque 40 % de l'ensemble des voitures en circulation dans l'Union européenne sont équipées de moteurs diesels⁶³. Le transport routier, et en particulier les voitures diesels, étant une source majeure d'émission de NO₂ (voir ***figure 3***), réduire ces émissions n'est pas chose facile.

59. Les politiques de l'UE relatives au changement climatique promeuvent la biomasse en tant que source d'énergie renouvelable⁶⁴. En 2009, la [directive sur les énergies](#)

⁶⁰ Voir le rapport d'enquête du [Parlement européen](#), ainsi que ceux des autorités [allemandes](#), [françaises](#) et [britanniques](#). En conditions de conduite réelles, les émissions moyennes des véhicules diesels peuvent être quatre à cinq fois plus élevées que les valeurs d'essai (AEE, [Emissions of the main air pollutants in Europe](#), 2015).

⁶¹ Voir les règlements [\(UE\) 2016/427](#), [\(UE\) 2016/646](#), [\(UE\) 2017/1151](#) et [\(UE\) 2017/1154](#) de la Commission. Les exigences relatives aux essais de mesure des émissions en conditions de conduite réelles s'appliquent aux nouveaux modèles de voitures depuis septembre 2017, et s'appliqueront à toutes les voitures neuves à compter de septembre 2019. Pour permettre aux constructeurs de s'adapter, les voitures pourront émettre 2,1 fois plus de NO_x que la limite (maximum de 80 mg/km applicable depuis 2014), c'est-à-dire en rejeter 168 mg/km, jusqu'en 2019. Le facteur de conformité passera à 1,5 (soit des émissions de 120 mg/km) à partir de 2021, l'objectif étant d'appliquer la limite de 80 mg/km d'ici à 2023.

⁶² AEE, [Transport fuel prices and taxes indicators](#), 2017.

⁶³ International Council on Clean Transportation (ICCT), [European Vehicle Market Statistics – Pocketbook 2017/18](#), et Eurostat, [Passenger cars in the EU](#).

⁶⁴ La biomasse est de la matière organique (bois et charbon de bois) dont la combustion permet de produire de l'énergie.

[renouvelables](#)⁶⁵ a exigé que l'UE couvre au moins 20 % du total de ses besoins énergétiques à l'aide d'énergies produites à partir de sources renouvelables à l'horizon 2020. Depuis lors, le montant de fonds de l'UE affecté à des projets en rapport avec la biomasse a plus que doublé⁶⁶. Dans notre [rapport spécial n° 5/2018](#) relatif aux énergies renouvelables et au développement rural durable, nous avons fait observer que la combustion de biomasse ligneuse pouvait également entraîner une hausse des émissions de certains polluants atmosphériques nocifs. L'AEE a fait état de problèmes similaires⁶⁷.

60. L'utilisation de chaudières ou de poêles à combustible solide à faible rendement aggrave le problème de pollution atmosphérique due au chauffage local. L'UE a adopté des normes pour améliorer le rendement de ces appareils (la [directive relative à l'écoconception](#)⁶⁸ et ses [règlements d'exécution](#)), mais ces normes s'appliqueront seulement aux nouveaux appareils à compter de 2022.

61. La [directive sur les émissions industrielles](#) (DEI) est le principal acte législatif de l'UE en matière d'émissions de polluants atmosphériques provenant des installations industrielles (voir [annexe I](#)). Elle autorise les États membres à fixer des valeurs limites d'émission moins strictes dans les cas où l'application des meilleures techniques disponibles (MTD) entraînerait «une hausse des coûts disproportionnée» au regard des avantages pour l'environnement. La directive prévoit également certains assouplissements, à savoir des exemptions du respect des limites établies pour les grandes installations de combustion. Par

⁶⁵ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (JO L 140 du 5.6.2009, p. 16).

⁶⁶ Il est passé de 1,6 milliard d'euros pour la période 2007-2013 à 3,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020. *Source des données*: Commission européenne.

⁶⁷ Dans son rapport intitulé [Air quality in Europe — 2016 report](#), elle souligne que les politiques axées sur le climat ne vont pas nécessairement dans le même sens que celles qui sont centrées sur la qualité de l'air, et que l'utilisation de biomasse comme combustible pour le chauffage domestique entraîne des émissions de polluants atmosphériques susceptibles de produire de très importants effets nocifs sur la santé humaine (p. 22).

⁶⁸ Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie (JO L 285 du 31.10.2009, p. 10).

exemple, 15 États membres⁶⁹ ont adopté des «plans nationaux transitoires» rehaussant les plafonds d'émission jusqu'en 2020; des dérogations spéciales ont été accordées jusqu'en 2023 pour certaines installations de chauffage urbain; l'application des meilleures techniques disponibles n'est pas obligatoire pour les autres installations si leur exploitation est réduite et cesse d'ici à 2024.

62. L'agriculture est responsable de 94 % des émissions d'ammoniac (NH₃) dans l'UE⁷⁰. Or l'ammoniac est un précurseur des PM. D'après l'AEE, les émissions de NH₃ d'origine agricole contribuent aux épisodes de forte concentration en particules touchant certaines régions de l'Europe qui dépassent les valeurs limites de PM₁₀ établies par la directive sur la qualité de l'air ambiant⁷¹.

63. Bien que les politiques de l'UE réglementent les pratiques agricoles⁷², les progrès en matière de réduction des polluants atmosphériques d'origine agricole ont été très lents⁷³, et les émissions de NH₃ sont même en hausse depuis 2012⁷⁴. L'AEE relève qu'il existe des mesures techniquement et économiquement viables (telles que des mesures en matière d'agronomie, de bétail et d'énergie), mais qu'elles n'ont pas encore été adoptées à l'échelle et avec la rigueur nécessaires pour entraîner des réductions importantes des émissions⁷⁵.

⁶⁹ La Bulgarie, la République tchèque, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la Croatie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, la Slovaquie, la Finlande et le Royaume-Uni.

⁷⁰ Voir AEE, [Air quality in Europe — 2017 report](#), 2017, p. 21.

⁷¹ AEE, [Air quality in Europe — 2017 report](#), 2017, p. 24.

⁷² Notamment la politique agricole commune, par l'intermédiaire des [mesures agroenvironnementales](#) et d'autres investissements relevant du fonds pour le développement rural, ainsi que la [directive sur les nitrates](#) (directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991, p. 1)), qui cible les effets de l'azote sur la qualité de l'eau et non sur celle de l'air.

⁷³ Dans l'UE, les émissions de NH₃ n'ont diminué que de 7 % entre 2000 et 2015. Voir AEE, [Air quality in Europe — 2017 report](#), 2017, p. 21 et 29.

⁷⁴ Cour des comptes européenne, [L'avenir de la PAC – Document d'information](#), 2018, p. 11.

⁷⁵ AEE, [Air quality in Europe — 2017 report](#), 2017, p. 24 à 29.

... et le financement apporté par l'UE est utile, mais n'est pas toujours ciblé

64. Nous avons examiné la manière dont le programme LIFE, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion ont soutenu les actions d'amélioration de la qualité de l'air dans les six États membres où des visites ont été effectuées.

Programme LIFE

65. L'UE agit en faveur de la qualité de l'air par l'intermédiaire de son [programme LIFE](#)⁷⁶. Nous avons examiné six projets LIFE liés à la qualité de l'air en Allemagne, en Italie et en Pologne⁷⁷, notamment le projet [LIFE Legal Actions – Legal Actions on Clean Air](#), qui a permis d'aider des acteurs de la société civile, lesquels ont ainsi pu, par exemple, intenter des actions en justice ayant pour objet des améliorations de la qualité de l'air⁷⁸ (voir **point 73**). Utiliser le budget alloué au programme LIFE pour promouvoir l'action civile au niveau des États membres constitue une solution innovante, rapide et d'un bon rapport coût-efficacité pour encourager les États membres ainsi que les villes à soutenir la politique en matière de qualité de l'air.

66. Depuis 2014, les [projets intégrés](#) du programme LIFE permettent d'utiliser d'autres fonds de l'UE disponibles, afin d'apporter un soutien à la planification de la politique en matière de qualité de l'air. En Pologne, par exemple, un de ces projets a permis de cofinancer la mise en œuvre du plan relatif à la qualité de l'air de la région de Petite-Pologne. Il comprenait une campagne d'information à destination de la population locale, qu'elle visait à sensibiliser aux dangers créés par les fumées des chaudières à combustible solide (voir le texte de l'affiche représentée à la **figure 10**: «les fumées de votre chaudière tuent»).

⁷⁶ Depuis 2014, 17 projets liés à la qualité de l'air ont été financés sur le budget du programme LIFE, pour un montant total de 38 millions d'euros.

⁷⁷ Le montant total des fonds alloués à ces projets s'élevait à 41 millions d'euros (dont 24 millions d'euros apportés par l'UE).

⁷⁸ En particulier en suivant les conseils donnés dans le manuel [Clean Air Handbook](#), établi avec le soutien de ce projet. Celui-ci a permis de venir en aide à des plaignants qui ont obtenu gain de cause, par exemple en République tchèque et au Royaume-Uni.

Figure 10 – Exemple d'affiche d'information du public utilisée dans le cadre du programme LIFE en Petite-Pologne



Source: [Office du maréchal de la région de Petite-Pologne](#), Pologne.

Financement dans le cadre de la politique de cohésion

67. La majeure partie des fonds de l'UE affectés à la qualité de l'air provient du FEDER et du Fonds de cohésion. Certaines actions visent explicitement à diminuer la pollution atmosphérique, mais beaucoup d'autres, qui ciblent des objectifs différents (par exemple l'efficacité énergétique ou des transports urbains propres) peuvent également s'avérer bénéfiques pour la qualité de l'air.

68. S'il est vrai que le montant des crédits disponibles dans ce domaine en particulier⁷⁹ est passé de 880 millions d'euros au cours de la période de programmation 2007-2013 à 1,8 milliard d'euros pour la période 2014-2020, sa part dans le budget total alloué à la politique de cohésion est toutefois restée inférieure à 1 %. Trois des États membres où des visites ont été effectuées ont utilisé ces fonds, mais la Pologne est le seul d'entre eux où les montants en cause ont enregistré une hausse significative par rapport à la période de

⁷⁹ Il existe un code de domaine d'intervention spécifique destiné aux mesures en faveur de la qualité de l'air (pour la période actuelle, le code 083; pour la période 2007-2013, le code 47), mais, puisqu'un seul code de domaine est attribué à chaque projet, de nombreux projets également en rapport avec la qualité de l'air peuvent être classés dans d'autres domaines.

programmation précédente. En République tchèque, ces montants sont restés stables et en Bulgarie, ils ont nettement baissé (voir **tableau 2**).

Tableau 2 – Fonds spécifiquement alloués à la qualité de l'air en Bulgarie, en République tchèque et dans certaines parties de la Pologne

<i>(millions d'euros)</i>	2007-2013	2014-2020	Variation
Bulgarie	120	50	– 58 %
République tchèque	446	454	+ 2 %
Pologne⁽¹⁾	140	368	+ 163 %

(1) Les montants indiqués proviennent du programme opérationnel «Infrastructure et environnement» ainsi que du programme opérationnel régional de Petite-Pologne.

Source: Commission européenne et États membres.

69. Nous avons relevé des cas dans lesquels les États membres n'avaient pas affecté ces fonds en priorité aux projets ciblant les principales sources d'émission et les principaux polluants recensés dans les zones de contrôle de la qualité de l'air visitées (voir **encadré 4**). À Sofia, par exemple, il n'existe pas de projet visant spécifiquement à réduire les émissions dues au chauffage domestique (une source majeure d'émission de PM)⁸⁰.

70. Nous avons également constaté que les plans des États membres visant à améliorer la qualité de l'air ne servaient pas suffisamment d'appui aux projets financés par l'UE. Ainsi, à Cracovie, un plan de remplacement des chaudières est actuellement mis en œuvre, mais les autorités nationales n'ont pas pour autant imposé de restrictions sur la vente de chaudières à faible rendement et de charbon de mauvaise qualité.

⁸⁰ À Sofia, les interventions concernant le chauffage domestique sont toujours en cours d'évaluation et de planification.

71. Nous avons aussi relevé de bons exemples où des projets financés par l'UE étaient bien ciblés et contribuaient directement à réduire les émissions locales décrites dans les plans relatifs à la qualité de l'air des États membres. Tel était notamment le cas du remplacement des anciens bus diesels par des véhicules au gaz naturel comprimé et des plans de remplacement de chaudières à Ostrava. Il existait également des projets de modernisation des installations de chauffage domestique à faible rendement (à Cracovie) ainsi que des transports publics (à Cracovie et à Sofia), et, jusqu'en 2013, de réduction des émissions industrielles (qui constituent une source majeure d'émission de PM et de NO_x) à Cracovie et à Ostrava⁸¹.



Installation industrielle financée à Ostrava

Source: Cour des comptes européenne.

L'action des citoyens joue un rôle croissant...

72. L'AEE considère l'information du public comme un élément essentiel dans la lutte contre la pollution atmosphérique et la réduction de ses effets néfastes⁸², et l'OMS fait valoir que l'amélioration de la transparence, jointe à une large diffusion d'informations de qualité dans

⁸¹ Il a été possible, jusqu'en 2013, de recourir aux Fonds structurels de l'UE pour financer des projets contribuant à réduire les émissions de polluants atmosphériques nocifs (NO_x, SO_x et PM) provenant des installations industrielles assujetties au système d'échange de quotas d'émission de l'UE. La République tchèque a fait usage de cette possibilité, dont sont désormais exclus, dans le cadre de la période de programmation actuelle, les projets pouvant aussi avoir pour effet de réduire les émissions de CO₂.

⁸² AEE, « [Une meilleure qualité de l'air est bénéfique à la santé humaine et contribue à la lutte contre le changement climatique](#) », 2017.

les villes, permettra aux citoyens d'être plus à même de participer fructueusement aux processus de prise de décision⁸³. La directive sur la qualité de l'air ambiant fixe des seuils d'alerte pour le SO₂, le NO₂ et l'O₃, mais pas pour les PM⁸⁴, et oblige les États membres à fournir des informations détaillées au public⁸⁵. Celui-ci est donc en mesure de jouer un rôle de premier plan dans le contrôle de la mise en œuvre de la directive sur la qualité de l'air ambiant par les États membres, en particulier lorsque les résultats impliquent des choix politiques difficiles. L'action locale est importante, mais suppose une sensibilisation du public: les citoyens ne peuvent participer à la politique et intervenir activement, le cas échéant – y compris en changeant eux-mêmes de comportement – que s'ils sont bien informés.

73. Les récentes actions en justice intentées par des citoyens et des ONG à l'encontre des autorités de leurs pays témoignent de l'importance croissante de leurs initiatives. En République tchèque, en Allemagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni, des juridictions nationales ont rendu des décisions sanctionnant le droit des citoyens à l'air pur et ont enjoint aux États membres concernés de prendre davantage de mesures pour lutter contre la pollution atmosphérique.

... mais la directive ne protège pas expressément les droits du public en matière d'accès à la justice...

74. Le droit à la justice, à l'information et à la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement a été établi par la [convention d'Aarhus](#), à laquelle

⁸³ OMS, [Global Report on Urban Health](#), 2016, p. 206.

⁸⁴ Article 19 et annexe XII de la [directive sur la qualité de l'air ambiant](#).

⁸⁵ Article 26 de la [directive sur la qualité de l'air ambiant](#).

l'Union européenne et ses 28 États membres sont parties⁸⁶. Nous avons constaté que, contrairement à la directive sur la qualité de l'air ambiant, d'autres directives relatives à l'environnement comportent des dispositions expresses qui garantissent le droit du public à accéder à la justice⁸⁷.

75. La législation varie fortement d'un pays à l'autre, et les organisations de la société civile ont constaté que les citoyens se heurtaient à des obstacles pour accéder à la justice dans certains États membres.

... et les informations sur la qualité de l'air manquent parfois de clarté

76. Nous avons vérifié les informations diffusées en ligne par les autorités publiques à l'intention des habitants des six villes où des visites ont été effectuées. Pour ce faire, nous nous sommes penchés sur les indices de qualité de l'air, les informations relatives aux effets de la pollution atmosphérique sur la santé, la disponibilité de données sur la qualité de l'air en temps réel et les autres outils.

⁸⁶ L'UE a approuvé la convention d'Aarhus dans la [décision 2005/370/CE](#) du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO L 124 du 17.5.2005, p. 1); elle a transposé les dispositions relatives à l'accès à l'information en matière d'environnement dans la [directive 2003/4/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la [directive 90/313/CEE](#) du Conseil (JO L 41 du 14.2.2003, p. 26) pour les États membres, et dans le [règlement \(CE\) n° 1367/2006](#) du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO L 264 du 25.9.2006, p. 13) pour les institutions et organes de l'Union.

⁸⁷ Pour des dispositions plus explicites concernant le droit d'accès à la justice, voir article 25 de la DEI ou article 11 de la [directive 2011/92/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 26 du 28.1.2012, p. 1). Nous avons également constaté que le droit du public à participer à la prise de décision en matière d'environnement n'était pas aussi nettement mis en évidence dans la directive sur la qualité de l'air ambiant que dans d'autres directives (voir article 31 de la [directive 2008/98/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO L 312 du 22.11.2008, p. 3), ou article 19 de la [directive 2006/66/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE (JO L 266 du 26.9.2006, p. 1)).

77. Les indices de qualité de l'air sont un moyen de fournir des informations compréhensibles aux citoyens. Cinq des six villes où des visites ont été effectuées en utilisent. Nous avons constaté que les États membres, régions et villes définissent chacun à sa façon les indices de qualité de l'air, de sorte que, pour une même qualité d'air, les évaluations seront différentes (voir **tableau 3**). Un même niveau de pollution atmosphérique ayant partout les mêmes effets néfastes sur la santé humaine, le fait de qualifier différemment une même qualité d'air nuit à la crédibilité des informations fournies.

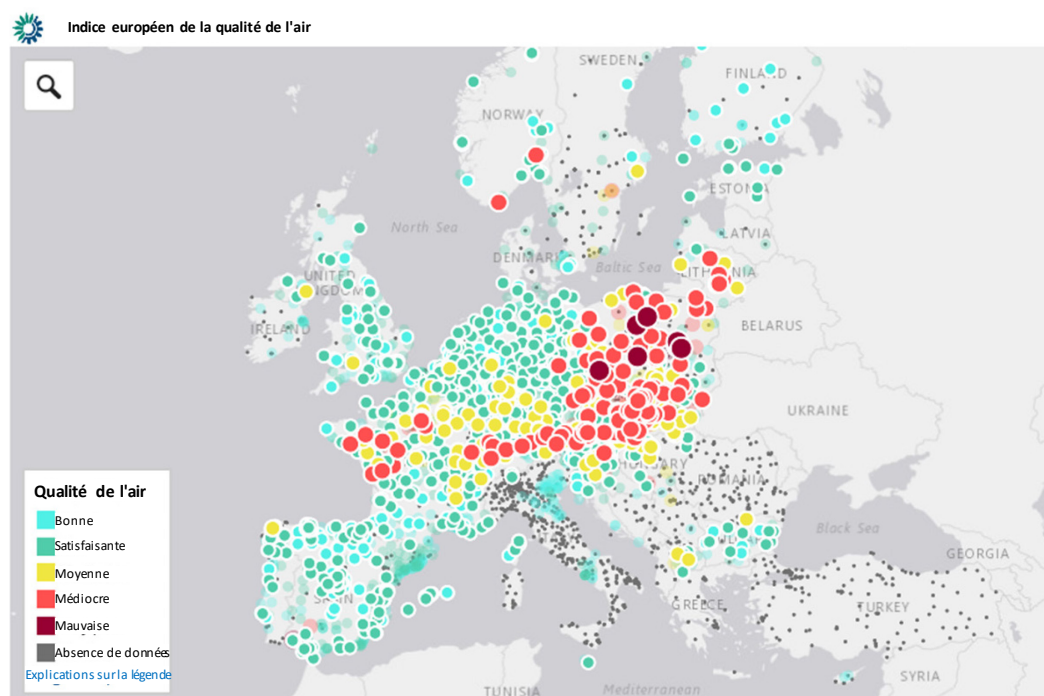
Tableau 3 – Indices de qualité de l'air relatifs aux PM₁₀ (mars 2018)

Valeur de l'indice selon le niveau horaire/journalier de PM		0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	140	180	≥ 200
AEE		bonne		satisfaisante		moyenne		médiocre						mauvaise	
Bruxelles		excellente	très bonne	bonne	assez bonne	moyenne	médiocre	très médiocre	mauvaise		très mauvaise		déplorable		
Milan		bonne		satisfaisante			médiocre				mauvaise		déplorable		
Cracovie		très bonne		bonne				moyenne				passable	mauvaise	très mauvaise	
Ostrava		très bonne		bonne			satisfaisante		acceptable		médiocre			très médiocre	
Stuttgart		très bonne	bonne	satisfaisante		passable		mauvaise					très mauvaise		
Sofia		bonne					satisfaisante					passable	mauvaise	très mauvaise	

Source: Sites web de l'AEE et des villes.

78. Les États membres n'ayant pas adopté d'indice commun, l'AEE, en coopération avec la Commission européenne, a récemment mis en place un indice pour l'ensemble du territoire de l'UE (voir **figure 11**). En consultant cet indice, les citoyens peuvent comparer les niveaux de qualité de l'air dans toute l'Europe en temps réel. Ce n'est pas la même chose que d'évaluer le respect des normes de l'UE, évaluation qui nécessite des séries de données plus longues.

Figure 11 – Indice de qualité de l'air de l'AEE pour le 20 mars 2018



Source: [AEE](#).

79. La directive sur la qualité de l'air ambiant exige que les États membres informent le public des effets possibles de la pollution atmosphérique sur la santé. Les informations publiées en ligne par les autorités publiques, concernant les effets sanitaires de la pollution atmosphérique et les mesures que les citoyens peuvent prendre pour atténuer les risques, étaient parfois limitées et difficiles à trouver. Ce problème est d'autant plus grave que les normes de l'UE sous-estiment les risques liés à une mauvaise qualité de l'air (voir **points 19 à 27**).

80. Les États membres sont tenus de transmettre des données sur la qualité de l'air en temps réel à la Commission⁸⁸. Au moment de notre audit, vingt-cinq d'entre eux le

⁸⁸ En termes techniques, des «données actualisées». Ces données sont automatiquement communiquées à l'AEE à intervalles très brefs (en principe, toutes les heures). L'article 5 de la [décision d'exécution 2011/850/UE](#) de la Commission du 12 décembre 2011 portant modalités d'application des directives 2004/107/CE et 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'échange réciproque d'informations et la déclaration concernant l'évaluation de la qualité de l'air ambiant (JO L 335 du 17.12.2011, p. 86) exige que les États membres fournissent des données actualisées.

faisaient⁸⁹. Sur les six villes où des visites ont été effectuées, quatre diffusaient des données en temps réel sur leurs sites web⁹⁰. Ces villes emploient des outils divers pour tenir le public au courant. Le **tableau 4** répertorie quelques-unes des bonnes pratiques auxquelles elles recourent pour informer les citoyens.

Tableau 4 – Bonnes pratiques en matière d'information des citoyens

Cartes spatiales avec modélisation	Bruxelles, Milan et Ostrava
Notifications lors des pics de pollution (SMS, courrier électronique ou autres)	Bruxelles, Cracovie et Ostrava
Applications pour <i>smartphone</i>	Ostrava et Cracovie
Panneaux d'affichage dans les espaces publics (rues et métro)	Cracovie et Sofia
Séries de données téléchargeables, destinées à l'analyse	Bruxelles, Stuttgart, Milan et Cracovie
Système d'alerte précoce reposant sur les prévisions météorologiques	Stuttgart

81. S'il est vrai que la plupart des villes dans lesquelles nous nous sommes rendus établissaient des indices de qualité de l'air et disposaient de données sur la qualité de l'air en temps réel, et que certaines d'entre elles avaient adopté d'autres bonnes pratiques, nous avons toutefois estimé que les informations mises à la disposition du public n'étaient pas aussi claires ou aussi utiles que celles qui sont proposées dans d'autres villes européennes⁹¹.

⁸⁹ La Roumanie et la Grèce ne fournissaient pas de données actualisées; l'Italie ne l'a fait que dans une certaine mesure. Le 27 juin 2018, le [portail européen de la qualité de l'air](#) ne proposait pas de données relatives aux PM pour le Danemark, l'Irlande, Chypre, la Lettonie et Malte.

⁹⁰ Au moment de notre analyse, la ville de Sofia ne possédait pas de données et celle de Milan diffusait les moyennes de la veille pour chaque station.

⁹¹ Telles que Paris ([Airparif](#)) ou Londres ([London Air](#)). Par exemple, le site web d'Airparif constitue une source centralisée et conviviale d'informations sur la qualité de l'air: il propose des cartes en temps réel ainsi que des prévisions pour la journée du lendemain et permet d'accéder à un service d'alerte automatique de même qu'à des applications pour *smartphone*. Airparif a développé une application qui permet à chacun de connaître son exposition et d'établir des itinéraires optimisés afin d'éviter les zones les plus polluées. Le site web comporte également une section consacrée à la santé, avec graphiques et aides visuelles, qui décrit les effets de la pollution atmosphérique sur la santé à court et à long terme, apporte des informations sur les populations à risques, fournit des statistiques sur le nombre de décès prématurés liés à la pollution atmosphérique et renvoie aux lignes directrices de l'OMS.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

82. D'après l'Organisation mondiale de la santé, la pollution atmosphérique est le principal facteur environnemental de risque pour la santé dans l'Union européenne où, d'après les estimations de l'Agence européenne pour l'environnement, elle provoque chaque année quelque 400 000 décès prématurés. Les habitants des zones urbaines y sont particulièrement exposés. Les plus nocifs des polluants atmosphériques en cause sont les particules, le dioxyde d'azote, le dioxyde de soufre et l'ozone troposphérique. La directive sur la qualité de l'air ambiant adoptée en 2008, qui fixe des limites de concentration en polluants dans l'air que nous respirons, est la pierre angulaire de la politique de l'UE en matière de qualité de l'air.

83. Nous estimons, en conclusion, que l'action de l'Union européenne visant à protéger la santé humaine contre la pollution atmosphérique n'a pas produit les effets escomptés. Le lourd coût humain et économique de la pollution n'a pas encore suscité d'action appropriée à l'échelle de l'UE.

84. Certes, la **réduction des émissions** s'est avérée bénéfique pour la qualité de l'air, mais la santé des citoyens continue de pâtir lourdement de la pollution atmosphérique. Parmi les **normes de qualité de l'air** de l'UE, plusieurs sont trop peu contraignantes au regard des effets avérés de la pollution atmosphérique sur la santé. Les États membres ne respectent souvent pas ces normes et n'ont pas **agi avec une efficacité suffisante** pour améliorer la qualité de l'air. Le **contrôle** assuré par la Commission et les **mesures coercitives** qui y ont fait suite n'ont pas véritablement changé le cours des choses. Nous avons constaté que certaines **politiques de l'UE ne tiennent pas encore suffisamment compte de l'importance du fait d'améliorer la qualité de l'air**, quoique le **financement** apporté par l'Union fournisse un soutien utile. Les citoyens peuvent jouer un rôle de premier plan dans le contrôle de la mise en œuvre, par les États membres, de la directive sur la qualité de l'air ambiant, comme le montrent des décisions de justice rendues en leur faveur dans plusieurs pays, et le public est de mieux en mieux **sensibilisé et informé**. Les points suivants détaillent nos principales conclusions ainsi que les recommandations correspondantes.

85. La directive sur la qualité de l'air ambiant repose sur des **normes de qualité de l'air** qui remontent désormais à 15 ou 20 ans, et dont certaines sont nettement moins strictes que les lignes directrices de l'OMS. En outre, ces normes autorisent des dépassements fréquents des limites et ne comportent pas de valeur standard à court terme pour les PM_{2,5}, un polluant atmosphérique extrêmement nocif (voir **tableau 1** et **points 18 à 26**). Les professionnels de la santé militent pour des normes plus strictes au niveau de l'UE (voir **point 27**). Des normes peu contraignantes ne fournissent pas un cadre adéquat pour protéger la santé humaine: en effet, la qualité de l'air à un endroit donné peut être mauvaise tout en restant conforme à la législation de l'UE.

86. La situation s'améliore, mais la plupart des États membres ne respectent toujours pas les normes de qualité de l'air de l'UE (voir **points 28 et 29**).

87. Nous avons constaté qu'il n'existait pas de garanties suffisantes que les États membres mesurent la qualité de l'air là où il faudrait le faire. Les critères définis dans la directive manquant de précision, les États membres ne mesurent pas nécessairement les concentrations en polluants à proximité des grands sites industriels ou des principales voies de circulation urbaines (voir **points 32 à 34**), qui constituent pourtant des sources majeures de pollution. Il est également à noter que la directive sur la qualité de l'air ambiant accorde aux États membres un délai de transmission des données moins contraignant que celui qu'imposaient les directives antérieures (voir **point 35**).

88. Nous avons observé que les États membres **n'agissaient pas avec une efficacité suffisante** pour améliorer la qualité de l'air dans les plus brefs délais. Dans l'ensemble, leurs plans relatifs à la qualité de l'air étaient de qualité insuffisante et comprenaient des mesures mal ciblées. Souvent, ces plans pâtissaient d'une piètre gouvernance (par exemple un manque de coordination entre les autorités nationales et les autorités locales), ne comportaient pas d'estimations des coûts ou n'étaient pas financés, et ne fournissaient pas d'informations concernant les véritables effets des mesures prises sur la qualité de l'air. La directive sur la qualité de l'air ambiant n'oblige pas les États membres à rendre compte de l'état d'avancement et des résultats de leurs plans à la Commission. L'insuffisance des progrès dans l'amélioration de la qualité de l'air montre bien que des mesures plus efficaces s'imposent (voir **points 36 à 47**).

89. Le **contrôle** de l'action des États membres par la Commission se heurte à certaines limites. Les États membres ne sont pas tenus de rendre compte de la réalisation de leurs plans relatifs à la qualité de l'air. Certaines dispositions de la directive se prêtent difficilement au contrôle de leur respect, et la Commission reçoit des centaines de plans relatifs à la qualité de l'air et des ensembles de données volumineux à examiner. Nous avons constaté que la Commission avait poursuivi des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne lorsqu'elle estimait qu'il y avait, de leur part, infraction caractérisée aux dispositions de la directive (voir **points 48 à 50**). Cependant, ces **mesures coercitives** relèvent d'une démarche de longue haleine et, bien que plusieurs arrêts en faveur de la Commission aient été rendus (voir **points 51 à 54**), les dépassements des valeurs limites en matière de qualité de l'air restent fréquents à ce jour.

Recommandation n° 1 – Une action plus efficace de la part de la Commission

Pour agir plus efficacement afin d'améliorer la qualité de l'air, la Commission devrait:

- a) partager les bonnes pratiques des États membres qui ont fait en sorte que leurs plans relatifs à la qualité de l'air reflètent les exigences de la directive sur la qualité de l'air ambiant, y compris pour ce qui a trait à des questions telles que les informations utiles au contrôle, le caractère ciblé des mesures visant à améliorer la qualité de l'air, l'affectation de fonds à ces mesures et le fait qu'elles soient conçues pour le court terme, et le fait que les réductions prévues des concentrations en polluants concernent des endroits précis;
- b) gérer activement chaque étape de la procédure d'infraction afin de mettre un terme aux différends, ou d'en saisir la CJUE, dans un délai plus court;
- c) contribuer aux efforts de collaboration ainsi qu'aux activités conjointes des États membres les plus sévèrement touchés par la pollution atmosphérique transfrontière dans l'UE, y compris pour l'intégration de mesures appropriées dans leurs plans relatifs à la qualité de l'air.

Délai de mise en œuvre: 2020.

90. Compte tenu de nos conclusions concernant les **normes de qualité de l'air**, les **mesures** prises par les États membres afin d'améliorer cette qualité, le **contrôle** et la **coercition exercée**, ainsi que la **sensibilisation** et l'**information du public** (voir ci-après), nous

recommandons à la Commission de réfléchir à une révision ambitieuse de la directive sur la qualité de l'air ambiant, qui reste un instrument majeur de la lutte contre la pollution de l'air.

Recommandation n° 2 – Une révision ambitieuse de la directive sur la qualité de l'air ambiant

Lors de l'élaboration de sa proposition à l'intention du législateur, la Commission devrait:

- a) envisager d'actualiser les valeurs limites et les valeurs cibles de l'UE (pour les PM, le SO₂ et l'O₃) de manière à s'aligner sur les plus récentes lignes directrices de l'OMS; de réduire le nombre de dépassements des valeurs standard autorisés (pour les PM, le NO₂, le SO₂ et l'O₃) et d'établir une valeur limite à court terme pour les PM_{2,5}, ainsi que des seuils d'alerte pour les PM;
- b) faire en sorte que les plans relatifs à la qualité de l'air soient améliorés, en particulier en demandant qu'ils soient axés sur les résultats, mais aussi en exigeant qu'il soit rendu compte de leur réalisation tous les ans et que ces plans soient actualisés chaque fois que cela s'avère nécessaire. Le nombre de plans relatifs à la qualité de l'air pour chaque zone de contrôle devrait être limité;
- c) préciser les exigences relatives au choix de l'emplacement des stations de mesure de la pollution industrielle et de la pollution par la circulation, afin de mieux déterminer le plus haut niveau d'exposition de la population à la pollution atmosphérique, et fixer un nombre minimal de stations de mesure par type (stations consacrées à la pollution industrielle ou à la pollution par la circulation, ou stations de mesure de la pollution de fond);
- d) faire en sorte de pouvoir exiger que des points de surveillance supplémentaires soient installés, si elle estime que cela est nécessaire pour mieux mesurer la pollution atmosphérique;
- e) avancer la date de transmission des données validées (actuellement fixée au 30 septembre de l'année $n + 1$) au moins jusqu'au 30 juin de l'année $n + 1$, et demander expressément que les États membres fournissent des données actualisées (données en temps réel);
- f) adopter des dispositions garantissant expressément le droit des citoyens à accéder à la justice.

Délai de mise en œuvre: 2022.

91. Un grand nombre de politiques de l'UE ont des incidences sur la qualité de l'air. Eu égard au lourd coût humain et économique de la pollution atmosphérique, nous estimons que certaines d'entre elles ne tiennent pas encore suffisamment compte de l'importance de ce problème. Par exemple, les politiques en matière de climat et d'énergie, de transports, d'industrie et d'agriculture comportent des éléments susceptibles de nuire à la pureté de l'air (voir **points 55 à 63**).

92. Moins de 1 % du **budget** alloué à la politique de cohésion **de l'UE** est directement affecté aux mesures relatives à la qualité de l'air. Cependant, d'autres actions relevant de cette politique peuvent s'avérer indirectement bénéfiques pour la qualité de l'air. Nous avons observé que les projets financés par l'UE n'étaient pas suffisamment bien ciblés et que les plans des États membres visant à améliorer la qualité de l'air ne leur servaient pas suffisamment d'appui, mais nous avons aussi relevé plusieurs bons exemples. Nous avons ainsi constaté que des projets LIFE permettaient d'aider les citoyens à engager des actions ayant pour objet l'amélioration de la qualité de l'air dans leurs États membres, mais aussi de mieux cibler les interventions financées par l'UE (voir **points 64 à 71**).

Recommandation n° 3 – Intégrer la qualité de l'air en tant qu'aspect prioritaire dans les politiques de l'UE

Pour intégrer davantage la qualité de l'air dans les politiques de l'UE, la Commission devrait procéder à des évaluations:

- a) des autres politiques comportant des éléments susceptibles de nuire à la qualité de l'air, en vue de prendre des mesures pour rendre ces politiques plus compatibles avec l'objectif d'améliorer la qualité de l'air;
- b) de l'utilisation réelle des fonds de l'UE disponibles dans ce domaine pour contribuer à la réalisation des objectifs de qualité de l'air de l'UE en matière de lutte contre les émissions de polluants atmosphériques, et en particulier de PM, de NO_x et de SO_x.

Délai de mise en œuvre: 2022.

93. La **sensibilisation et l'information** du public jouent un rôle capital dans la lutte contre la pollution atmosphérique. Dernièrement, les citoyens se sont intéressés de plus près aux

questions liées à la qualité de l'air et, dans plusieurs États membres, des juridictions nationales ont rendu des décisions sanctionnant leur droit à l'air pur (voir **points 72 et 73**). Nous avons toutefois constaté que, contrairement à d'autres directives relatives à l'environnement, la directive sur la qualité de l'air ambiant ne comporte pas de dispositions spécifiques qui garantissent le droit des citoyens à accéder à la justice (voir **point 74**). Nous avons également observé que les informations sur la qualité de l'air mises à la disposition des citoyens manquaient parfois de clarté (voir **points 76 à 81**).

Recommandation n° 4 – Améliorer la sensibilisation et l'information du public

Pour améliorer la qualité des informations communiquées aux citoyens, la Commission devrait:

- a) recenser et compiler, avec l'aide de professionnels de la santé, les principales informations que la Commission et les autorités des États membres devraient mettre à la disposition des citoyens (y compris les informations sur les effets sanitaires et sur la conduite à tenir);
- b) apporter son soutien aux États membres pour qu'ils adoptent de bonnes pratiques en matière de communication avec les citoyens et de participation de ceux-ci au processus décisionnel concernant les questions de qualité de l'air;
- c) publier des classements des zones de contrôle de la qualité de l'air indiquant les meilleurs et les pires résultats en comparaison de l'année précédente, et faire connaître les bonnes pratiques utilisées dans celles qui obtiennent les meilleurs résultats;
- d) développer un outil en ligne qui permette aux citoyens de notifier les violations des normes de qualité de l'air et de fournir à la Commission un retour d'information sur les questions liées aux actions des États membres en matière de qualité de l'air;
- e) aider les États membres à développer des outils conviviaux pour l'accès du grand public aux informations sur la qualité de l'air et pour le contrôle de cette dernière (par exemple, applications pour *smartphone* et/ou pages spécifiques sur les médias sociaux);
- f) chercher à s'entendre avec les États membres pour harmoniser les indices de qualité de l'air.

Délai de mise en œuvre: 2022.

Le présent rapport spécial a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Nikolaos A. Milionis, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 11 juillet 2018.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE
Président

ANNEXE I**Principales directives fixant des limites en matière de sources d'émissions**

La législation de l'UE en matière de sources d'émissions la plus pertinente à l'égard des polluants atmosphériques comprend: la [directive sur les plafonds d'émission nationaux](#) (PEN), qui vise une réduction des émissions globales; la [directive sur les émissions industrielles](#) (DEI) et la [directive sur les installations de combustion moyennes](#), qui concernent les sources d'émissions industrielles; le règlement sur les émissions des véhicules Euro 5 et Euro 6, ainsi que d'autres directives relevant du domaine des transports⁹²; la [directive «Écoconception»](#) ainsi que ses [règlements d'exécution](#), qui s'appliquent au chauffage et au refroidissement domestiques.

Directive sur les plafonds d'émission nationaux (PEN)

À la différence de la directive sur la qualité de l'air ambiant, qui établit des limites communes en matière de pollution aux endroits touchés, la directive PEN porte sur les émissions au niveau national. Elle oblige chaque État membre à prendre des engagements de réduction de ses émissions de SO₂, de NO_x, de composés organiques volatils non méthaniques, de NH₃ et de PM_{2,5} (mais pas expressément de PM₁₀) à partir de 2020 ainsi que pour 2030 et au delà.

Adoptée en 2001 et révisée en 2016, elle reprend les engagements internationaux de réduction de la pollution atmosphérique contractés par l'Union européenne et ses États membres envers la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU)⁹³, commission à laquelle l'UE et ses 28 États membres transmettent leurs inventaires des émissions.

En 2010 – une échéance fixée dans la directive PEN de 2001 –, 12 États membres dépassaient toujours au moins un de leurs plafonds cibles.

⁹² Notamment les règlements [\(CE\) n° 715/2007](#) du 20 juin 2007, [\(CE\) n° 692/2008](#) du 18 juillet 2008 et [\(UE\) 2016/427](#) du 10 mars 2016, ainsi que la [directive 2007/46/CE](#) du 5 septembre 2007, mais aussi les règlements [\(CE\) n° 595/2009](#) du 18 juin 2009 et [\(UE\) n° 582/2011](#) du 25 mai 2011 concernant les véhicules lourds.

⁹³ Il s'agit des engagements pris au titre du [protocole de Göteborg](#), qui fait partie de la [convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance](#) (PATLD).

Directive sur les émissions industrielles (DEI)⁹⁴ et directive sur les installations de combustion moyennes⁹⁵

Ces directives visent à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement grâce à la réduction des émissions industrielles nocives. Elles fixent des limites contraignantes en matière de NO_x, de SO₂ et de poussières (PM comprises)⁹⁶.

En vertu de la directive sur les émissions industrielles, les exploitants de quelque 50 000 installations industrielles doivent obtenir une autorisation d'exploitation délivrée par les autorités de l'État membre et appliquer les meilleures techniques disponibles (MTD).

La DEI vise les grandes installations relevant de divers secteurs: industries d'activités énergétiques, production et transformation des métaux, industrie minérale, industrie chimique, gestion des déchets et autres. Elle comporte des dispositions spécifiques concernant la combustion de combustibles dans des installations d'une puissance thermique nominale totale égale ou supérieure à 50 mégawatts (MW), qui s'appliquent à quelque 3 500 installations, dont 370 installations de combustion de biomasse ou de combustibles solides de très grande taille d'une puissance thermique supérieure à 300 MW dans l'ensemble de l'Union européenne.

En juillet 2017, la Commission a adopté une décision d'exécution fondée sur un [nouveau document de référence](#) présentant des MTD actualisées pour les grandes installations de combustion⁹⁷. Les autorisations octroyées à ces installations devront être actualisées d'ici à 2021 pour tenir compte des conclusions sur les meilleures techniques disponibles et des niveaux d'émission de polluants correspondants.

⁹⁴ [Directive 2010/75/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) (JO L 334 du 17.12.2010, p. 17).

⁹⁵ [Directive \(UE\) 2015/2193](#).

⁹⁶ Cet aspect revêt une importance toute particulière pour les centrales au charbon, qui sont responsables de quelque 52 % des émissions industrielles de SO₂, 40 % des émissions industrielles de NO₂ et 37 % des émissions industrielles de PM (*source*: AirClim, ClientEarth et European Environmental Bureau, [Clearing the Air](#), 2017, p. 31).

⁹⁷ [Décision d'exécution \(UE\) 2017/1442](#) de la Commission du 31 juillet 2017 établissant les conclusions sur les meilleures techniques disponibles (MTD), au titre de la [directive 2010/75/UE](#) pour les grandes installations de combustion.

La directive sur les installations de combustion moyennes s'applique, à quelques rares exceptions près, à toutes les installations de combustion d'une puissance thermique nominale égale ou supérieure à 1 MW et inférieure à 50 MW, quel que soit le type de combustible qu'elles utilisent.

ANNEXE II

Concentrations maximales dans les six zones de contrôle de la qualité de l'air visées par l'audit (données au 13 décembre 2017)⁹⁸

NO ₂						
Moyennes annuelles (max. 40 µg/m ³)						
Zone	Bruxelles	Cracovie	Milan	Ostrava	Sofia	Stuttgart
2009	51,57	70,02	80,55	46,96	57,51	111,91
2010	53,75	70,36	73,36	50,90	48,52	99,92
2011	49,97	73,07	79,42	46,41	51,76	97,33
2012	48,13	71,45	67,34	43,10	45,33	91,27
2013	62,62	68,00	57,48	41,43	39,30	89,03
2014	47,38	61,50	59,34	39,18	31,92	88,60
2015	45,17	63,13	75,27	39,95	32,69	87,23
2016	47,72	59,28	67,00	39,07	33,15	81,60

PM _{2,5}						
Moyennes annuelles (max. 25 µg/m ³)						
Zone	Bruxelles	Cracovie	Milan	Ostrava	Sofia	Stuttgart
2009	23,64	39,24	34,40	38,84	23,84	25,62
2010	22,44	61,13	33,38	50,21	31,14	27,29
2011	25,05	54,98	39,01	41,45	44,64	23,94
2012	22,76	46,20	34,00	42,22	28,00	20,74
2013	20,38	43,48	30,99	35,76	30,46	20,77
2014	16,99	45,02	26,19	36,18	28,71	17,67
2015	16,28	43,85	31,90	33,04	24,57	17,50
2016	17,20	37,88	28,53	31,63	22,14	17,80

PM ₁₀						
Nombre de jours où le niveau de 50 µg/m ³ a été dépassé						
Zone	Bruxelles	Cracovie	Milan	Ostrava	Sofia	Stuttgart
2009	66	168	116	135	161	112
2010	49	148	90	159	134	104
2011	88	204	132	123	134	89
2012	57	132	111	110	108	80
2013	58	158	100	102	109	91
2014	33	188	88	116	104	64
2015	19	200	102	84	72	72
2016	15	164	73	80	71	63

PM ₁₀						
Moyennes annuelles (max. 40 µg/m ³)						
Zone	Bruxelles	Cracovie	Milan	Ostrava	Sofia	Stuttgart
2009	36,50	60,34	46,81	53,11	65,44	45,16
2010	32,90	65,95	40,72	66,00	53,84	44,07
2011	39,40	76,63	50,22	52,54	70,48	39,76
2012	34,30	65,85	46,11	56,27	53,89	37,56
2013	33,50	59,67	42,40	47,00	52,43	40,07
2014	31,99	63,90	37,06	48,04	52,96	37,52
2015	27,20	67,81	41,58	41,57	41,78	37,08
2016	24,69	56,67	38,12	39,71	40,00	37,56

⁹⁸ Source: [Portail européen de la qualité de l'air](#).

ANNEXE III

**Procédures d'infraction liées à la directive sur la qualité de l'air ambiant
(données d'avril 2018)**

État membre de l'UE	État d'avancement de la procédure			
	PM ₁₀	NO ₂	SO ₂	Surveillance
Belgique	CJUE (en suspens)	LMD	-	-
Bulgarie	Arrêt	-	Avis motivé	
République tchèque	Avis motivé	LMD	-	-
Danemark	-	LMD	-	-
Allemagne	Avis motivé	Avis motivé	-	-
Estonie	-	-	-	-
Irlande	-	-	-	-
Grèce	Avis motivé	-	-	-
Espagne	Avis motivé	Avis motivé	-	-
France	Avis motivé	Avis motivé	-	-
Croatie	-	-	-	-
Italie	Avis motivé	Avis motivé	-	-
Chypre	-	-	-	-
Lettonie	Avis motivé	-	-	-
Lituanie	-	-	-	-
Luxembourg	-	LMD	-	-
Hongrie	Avis motivé	LMD	-	-
Malte	-	-	-	-
Pays-Bas	-	-	-	-
Autriche	-	LMD	-	-
Pologne	Arrêt	LMD	-	-
Portugal	Avis motivé	LMD	-	-
Roumanie	Avis motivé	-	-	LMD
Slovénie	LMD	-	-	-
Slovaquie	Avis motivé	-	-	LMD
Finlande	-	-	-	-
Suède	Avis motivé	-	-	-
Royaume-Uni	-	Avis motivé	-	-

Légende:

LMD = lettre de mise en demeure envoyée

Avis motivé = avis motivé envoyé

CJUE = affaire déférée à la CJUE

Arrêt = affaire jugée par la CJUE

La procédure d'infraction commence lorsque la Commission adresse à un État membre une lettre de mise en demeure qui définit l'objet de l'action. Si les arguments de l'État membre ne lui semblent pas solides et convaincants, elle lui envoie un deuxième courrier (un avis motivé), qui constitue la dernière étape avant que l'affaire soit déférée à la Cour de justice de l'Union européenne.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«POLLUTION DE L’AIR: NOTRE SANTÉ N’EST TOUJOURS PAS SUFFISAMMENT PROTÉGÉE»

SYNTHÈSE

I. L’Agence européenne pour l’environnement (AEE) estime (pour l’année 2014) que, dans l’Union européenne (UE), 399 000 décès prématurés étaient imputables à l’exposition aux particules fines (PM_{2,5}), 75 000 à l’exposition au dioxyde d’azote (NO₂) et 13 600 à l’exposition à l’ozone troposphérique (O₃). Bien que ces chiffres se chevauchent dans une certaine mesure (par exemple, le NO₂ est un précurseur des PM_{2,5}) et qu’ils ne puissent pas simplement s’additionner, ils indiquent bien que la pollution de l’air provoque plus de 400 000 décès prématurés dans l’UE chaque année.

II. Ces dernières décennies, des réductions à la fois des émissions de polluants atmosphériques et de la concentration de polluants atmosphériques ont été signalées. La réduction de cette dernière n’est toutefois pas intervenue à un rythme suffisant pour garantir le respect des normes de qualité de l’air de l’UE dans toute l’Union.

IV. Si l’ensemble de ses objectifs n’ont pas été pleinement satisfaits, la directive sur la qualité de l’air ambiant a néanmoins entraîné des améliorations significatives de la qualité de l’air dans l’UE. Cela n’exclut pas l’existence de lacunes dans la mise en œuvre de cette directive, et des dépassements importants persistent à ce jour. Néanmoins, dans certains cas, la qualité de l’air s’est améliorée ou la surveillance de la qualité de l’air a été renforcée de manière significative conformément aux exigences de cette directive. Les directives ont été l’un des principaux moteurs de ces améliorations.

La Commission effectue actuellement un bilan de qualité des directives sur la qualité de l’air ambiant, dans le cadre duquel elle évaluera la pertinence, l’efficacité, l’efficience, la cohérence et la valeur ajoutée de l’UE apportée par cette législation. Sans préjudice du résultat de ce bilan de qualité, la Commission estime que les actions de l’UE visant à protéger la santé humaine contre les effets de la pollution atmosphérique ont été efficaces, au moins partiellement.

b) Dans certains cas, la pollution atmosphérique peut être sous-estimée si elle n’est pas mesurée correctement dans certains cas spécifiques, mais la Commission n’observe aucune défaillance systémique dans la surveillance par l’UE de la qualité de l’air.

c) Le document COM(2018)330 présente un point de vue de la Commission quant à la mise en œuvre et à l’application de la directive sur la qualité de l’air ambiant.

d) La communication de 2018 intitulée «De l’air pur pour tous» [COM(2018)330] et le programme de 2013 «Air pur pour l’Europe» (COM/2013/0918) soulignent l’importance de lutter contre la pollution atmosphérique, notamment au moyen de politiques connexes de l’UE.

La qualité de l’air peut être améliorée en investissant dans d’autres domaines, ce qui comporterait également des avantages significatifs pour la qualité de l’air (par exemple, remplacement des anciennes centrales thermiques au charbon par des centrales au gaz, investissements dans de nouvelles lignes de métro et de nouveaux périphériques, etc.). Ces investissements ne seraient pas considérés comme un financement direct en faveur de la qualité de l’air; il s’agit néanmoins d’une contribution importante pour réduire la pollution et améliorer la qualité de l’air.

e) Voir la réponse aux points 73 et 74 ci-après.

V. La Commission estime que les recommandations de la Cour constituent une contribution importante pour le bilan de qualité en cours des directives sur la qualité de l’air ambiant.

Des commentaires spécifiques sur les recommandations individuelles sont fournis ci-dessous.

INTRODUCTION

Encadré 1 – Les principaux polluants atmosphériques

En ce qui concerne la contribution des combustibles solides à la pollution atmosphérique, l'ampleur de cette contribution dépendra également de la qualité des combustibles utilisés et de la technologie de la chaudière appliquée.

Encadré 2 – La qualité de l'air ne dépend pas seulement des émissions de polluants

Le chauffage domestique et l'agriculture sont d'autres actions humaines clés qui contribuent à la pollution atmosphérique.

7. La directive 2008/50/CE a renforcé la précédente directive-cadre 96/62/CE et trois de ses quatre directives filles, à savoir la 1999/30/CE, la 2000/69/CE et la 2002/3/CE. À quelques exceptions près, cette directive n'a pas établi de nouvelles normes de qualité de l'air, mais elle a réaffirmé celles convenues précédemment.

La quatrième directive fille de la directive 96/62/CE, à savoir la directive 2004/107/CE, est toujours en vigueur (et établit des valeurs cibles importantes pour plusieurs polluants atmosphériques). Par conséquent, la Commission préfère désigner les directives 2004/107/CE et 2008/50/CE conjointement sous la dénomination «directives sur la qualité de l'air ambiant», mais elle comprend que cet audit ne portait que sur la directive 2008/50/CE.

8. Les exigences connexes sont précisées dans la directive (UE) 2015/1480 de la Commission.

9. La Commission considère tant les valeurs limites que les valeurs cibles comme contraignantes. Pour la définition complète, voir l'article 2 de la directive.

Encadré 3 – Rôles de la Commission et de l'Agence européenne pour l'environnement

La décision d'exécution 2011/850/CE charge explicitement l'AEE d'aider la Commission européenne à mettre en place un référentiel de données et à le rendre accessible par le portail de la qualité de l'air ambiant.

OBSERVATIONS

22. Une évaluation réalisée par la Commission en vue d'appuyer le train de mesures sur la qualité de l'air de 2013 (COM/2013/0918) a montré que les paquets législatifs proposés en 2013 (essentiellement ce qui est devenu par la suite la directive 2016/2284/CE) permettraient d'orienter les émissions à la baisse dans la perspective de 2030 et «*faciliterai[en]t le processus d'alignement progressif des normes de qualité de l'air ambiant sur les lignes directrices de l'OMS en matière de concentrations*».

Sur la base de l'évaluation réalisée à l'appui de la communication COM/2013/0918 final, la Commission a conclu qu'il n'était pas approprié de réviser la directive sur la qualité de l'air ambiant à ce moment-là. Elle a ajouté que cette politique devrait plutôt porter sur la mise en conformité avec les normes de qualité de l'air existantes pour 2020 au plus tard.

24. Le nombre de stations de mesure fixes ne dépend pas de la question de savoir si les concentrations sont inférieures aux normes de qualité de l'air de l'UE, mais des seuils d'évaluation supérieurs et inférieurs tels que définis à l'annexe II de la directive 2008/50/CE.

25. Les évaluations coûts-bénéfices réalisées à l'appui du train de mesures sur la qualité de l'air de 2013 ont confirmé l'ordre de grandeur du rapport entre les coûts de mise en œuvre et les bénéfices sociétaux de l'action visant à réduire les émissions et à améliorer la qualité de l'air.

26. La Commission effectue actuellement un bilan de qualité des directives sur la qualité de l'air ambiant, dans le cadre duquel elle évaluera la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la valeur ajoutée de l'UE apportée par cette législation; elle effectue notamment une évaluation de la pertinence des normes de qualité de l'air de l'UE en vigueur.

30. Il est important de disposer de données fiables, à jour et comparables sur la qualité de l'air, non seulement pour la Commission, compte tenu des mesures coercitives possibles, mais aussi pour le public ainsi que pour les autorités locales, régionales et nationales afin de susciter et d'orienter les mesures appropriées pour que les périodes de dépassement soient les plus courtes possible.

33. La directive sur la qualité de l'air ambiant impose aux États membres de conserver les points de prélèvement où un dépassement de la valeur limite relative aux PM_{10} a été enregistré, mais n'impose pas d'obligation similaire en ce qui concerne les autres polluants. Néanmoins, lorsque des points de prélèvement pour lesquels un dépassement a été observé pour d'autres polluants interrompent la communication de données, la Commission effectue un suivi au cas par cas pour garantir le respect des dispositions de l'annexe III, point B., relatives à la macro-implantation.

35. La Commission convient qu'il importe que les données soient présentées dans les délais. La plupart des États membres mettent leurs données à disposition conformément à la décision d'exécution 2011/850/CE.

Les «directives antérieures» imposaient aux États membres d'informer la Commission plus tôt, soit dans un délai de six mois à compter de la période de mesure, mais uniquement pour les cas de dépassement. Elles ne couvraient toutefois pas toutes les données actuellement transmises au titre de la décision d'exécution 2011/850/CE.

38. Outre les trois motifs énumérés, la Commission voit d'autres raisons pour lesquelles l'efficacité est compromise. Celles-ci incluent des exemples liés à un manque d'estimation de l'efficacité des mesures, tendances et incitations au niveau national qui ont contrecarré les efforts locaux, un manque d'intégration à d'autres mesures prises au niveau local (par exemple, dans le cadre de l'action pour le climat ou de la planification urbaine).

45. En effet, l'élaboration des plans relatifs à la qualité de l'air est généralement un processus de longue haleine car ces plans nécessitent la participation et la consultation actives des parties prenantes, en fonction des dispositions respectives en vigueur dans les États membres. Cette participation et cette consultation ne doivent toutefois pas empêcher la mise à jour d'informations factuelles (telles que les données de suivi, lorsqu'elles sont disponibles).

48. La Commission n'effectue pas de contrôles et ne vérifie pas chacune des stations de surveillance, mais elle remédie au cas par cas aux déficiences décelées dans le réseau de surveillance.

52. Le 17 mai 2018, la Commission a annoncé qu'elle déférerait trois États membres devant la Cour européenne de justice (CJUE) pour dépassements des limites de NO_2 (l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni), ainsi que trois autres États membres pour dépassements des limites de PM_{10} (l'Italie, la Hongrie et la Roumanie). Voir COM(2018)330.

53. Conformément à l'article 23 de la directive, *«les plans sont transmis à la Commission sans délai, et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement a été constaté.»*

54. La Commission a agi rapidement et n'aurait pas pu être plus rapide. Elle a pris des mesures coercitives dès 2008, immédiatement après l'adoption de la directive. Toutefois, les arrêts de 2011 et 2012 qui en ont résulté n'étaient pas pleinement exécutoires (la CJUE a limité la condamnation des États membres aux dépassements des valeurs limites sur une période spécifique dans le passé

uniquement). Afin d'appliquer d'autres arrêts visant à améliorer la qualité de l'air, la Commission a relancé des procédures d'infraction afin de modifier l'argumentation utilisée.

À la suite de la clarification de la jurisprudence relative aux arrêts bulgare et polonais (respectivement du 5 avril 2017 et du 22 février 2018), la CJUE a estimé qu'il était possible d'ajouter des années supplémentaires aux cas et que les mesures mises en place n'étaient pas appropriées pour lutter contre les dépassements des valeurs limites. La CJUE a ainsi permis d'avancer sur des bases plus solides et d'accélérer le traitement des différents dossiers (comme démontré par les décisions de renvoi de mai 2018 relatives à trois autres dossiers PM₁₀ et trois dossiers NO₂).

55. Les politiques de l'UE peuvent également poursuivre des objectifs qui contribuent à une meilleure qualité de l'air. D'autres politiques que celles énumérées ont également une incidence sur les polluants atmosphériques (notamment, sans s'y limiter: la politique fiscale, la politique commerciale et les politiques régionales ou urbaines).

57. La législation européenne relative aux normes de CO₂ pour les voitures particulières est neutre sur le plan technologique. Ce sont les fabricants de voitures qui ont choisi d'avoir recours en grande partie à la technologie diesel pour réduire la valeur moyenne de CO₂ de leur flotte.

Il convient de respecter les normes EURO 5 et EURO 6 dans toutes les conditions normales d'utilisation. Jusqu'à récemment, aucun essai n'était disponible pour vérifier cet élément. La Commission a mis au point l'essai de mesure des émissions en conditions de conduite réelles, qui contrôle les émissions des voitures sur la route. La législation en matière d'émissions en conditions de conduite réelles garantit le maintien des émissions des véhicules en deçà de la limite dans des conditions réelles de conduite et pas uniquement en laboratoire.

Les facteurs de conformité ne modifient pas les limites Euro 6 et n'autorisent pas les fabricants à les dépasser, mais ils veillent au respect de ces limites dans des «conditions normales d'utilisation». La législation relative aux émissions en conditions de conduite réelles ne fixe pas de nouvelles limites en matière d'émissions mais elle établit une procédure d'essai supplémentaire, dont les exigences quantitatives doivent être calibrées en fonction des limites Euro 6. En outre, l'essai de mesure des émissions en conditions de conduite réelles est nouveau et doit être appliqué en plus de l'essai de laboratoire, dans le cadre duquel il convient de continuer de respecter pleinement la limite d'émission Euro 6 de NO_x à 80 mg. À partir du 1^{er} septembre 2018, tous les nouveaux véhicules sont soumis à des procédures de laboratoire [procédure d'essai harmonisée au niveau mondial pour les véhicules légers (WLTP)] qui sont bien plus strictes que les procédures de laboratoire précédentes.

Il est également important de préciser que le «dieselgate» concernait l'utilisation d'un dispositif de manipulation non autorisé par la législation et non pas la question des émissions élevées dans des conditions de conduite réelles.

59. Les risques associés à la production et à l'utilisation de la bioénergie sont évalués dans l'analyse d'impact 2016 sur la durabilité de la bioénergie [SWD(2016) 418], élaborée pour la refonte de la directive sur les énergies renouvelables.

La directive sur les énergies renouvelables n'appuie pas spécialement la biomasse. Il incombe aux États membres de définir la manière dont ils souhaitent atteindre leurs objectifs nationaux en matière de sources d'énergie renouvelable, et s'ils souhaitent ou non introduire des régimes de soutien.

La législation de l'UE traite les émissions provenant de centrales électriques et thermiques de moyenne ou grande envergure, notamment la directive sur les installations de combustion moyenne et la directive sur les émissions industrielles. En ce qui concerne les questions relatives à

l'utilisation de la biomasse dans les dispositifs de chauffage des locaux, voir les réponses de la Commission au point 60.

60. La Commission estime que les règlements en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique constituent un bon compromis entre les mesures nécessaires pour réduire la pollution atmosphérique, tout en protégeant les consommateurs et l'industrie européenne. Les exigences relatives aux émissions sont progressivement mises en place pour tous les appareils de chauffage à combustible.

61. Les États membres ne peuvent fixer des valeurs limites d'émissions moins strictes que les niveaux d'émissions associés aux meilleures techniques disponibles (MTD) que dans certains cas spécifiques et justifiés. Cette souplesse est notamment limitée par le besoin de satisfaire aux normes de qualité environnementale applicables et le grand public peut donner son avis concernant l'octroi des dérogations et la Commission en est tenue informée. L'expérience acquise jusqu'à présent depuis la publication des premières séries de conclusions des MTD a montré que le nombre de dérogations présentées par les États membres est relativement peu élevé¹.

63. Les émissions, y compris de NH₃, provenant de l'élevage intensif de volailles et de porcs dans l'UE (environ 20 000 grandes exploitations agricoles) sont réglementées par la directive sur les émissions industrielles (DEI) grâce à l'application des meilleures techniques disponibles (MTD). Les conclusions des MTD concernant l'élevage intensif de volailles et de porcs ont été publiées le 21 février 2017 au *Journal officiel de l'Union européenne*. Pour la première fois, ces conclusions établissent des limites contraignantes pour les émissions d'ammoniac dans l'air provenant des bâtiments d'hébergement de porcs ou de volailles au niveau de l'Union. Il conviendra de respecter ces limites dans un délai maximal de quatre ans à compter de la date de publication.

Voir: <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/new-eu-environmental-standards-large-poultry-and-pig-farms>

68. D'autres contributions indirectes potentiellement bénéfiques en vue de rendre l'air pur devraient provenir de parties importantes des investissements des Fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020 dans l'économie à faible émission de carbone (45 milliards d'EUR), la protection de l'environnement et l'efficacité des ressources (pour un montant total de 63 milliards d'EUR) ainsi que l'infrastructure de réseau (pour un montant total de 58 milliards d'EUR), notamment en soutenant les citoyens et les régions vulnérables. Pour le moment, un tiers des investissements dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (environ 80 milliards d'EUR) soutenaient des projets relatifs à l'énergie, aux transports et à l'environnement. Tout cela a un effet positif indirect sur la qualité de l'air [voir COM(2018)330 final].

Au cours des sept années de la période de programmation des Fonds structurels, des réaffectations peuvent être effectuées entre les mesures consacrées à la qualité de l'air (code 83) et d'autres actions, notamment celles qui soutiennent indirectement la qualité de l'air, comme les codes 13, 14 et 16.

69. Le programme opérationnel (PO) «Environnement» 2014-2020 de la Bulgarie décrit avec précision l'influence dominante du chauffage domestique et des transports, les deux principales sources de pollution du pays. Il convient de concentrer les efforts d'intervention du PO dans ce domaine (PA5 sur la qualité de l'air).

¹ Voir: Amec Foster Wheeler: Application des dérogations à l'article 15, paragraphe 4 de la DEI
[https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015\(4\)%20Report.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015(4)%20Report.pdf)
[https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015\(4\)%20Report.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015(4)%20Report.pdf)

72. La Commission convient entièrement de l'importance que revêt l'information du public sur la qualité de l'air. Elle travaille étroitement avec l'AEE afin d'améliorer l'accessibilité des informations sur la qualité de l'air. Les outils élaborés comprennent un indice de qualité de l'air, disponible à l'adresse <http://airindex.eea.europa.eu>.

La Commission suit également avec grand intérêt les initiatives scientifiques citoyennes actuelles axées sur le contrôle de qualité de l'air. Elle ajoute néanmoins que ces initiatives ne correspondent généralement pas aux objectifs en matière de qualité des données requis au titre de la directive sur la qualité de l'air ambiant.

Cette directive ne fixe pas de seuils d'alerte pour les particules (PM), mais plusieurs États membres le font.

73. La Commission reconnaît l'importance du rôle des juridictions nationales pour préserver les exigences de la directive sur la qualité de l'air ambiant et soutient ce rôle, comme l'a démontré l'adoption de l'avis mentionné dans la réponse au point 74 ci-dessous.

En ce qui concerne l'idée selon laquelle la directive ne protège pas explicitement la participation du public et l'accès à la justice, veuillez consulter la réponse au point 74.

74. La Commission partage l'avis de la Cour selon lequel la convention d'Aarhus est pertinente pour la directive sur la qualité de l'air ambiant.

En ce qui concerne l'absence de dispositions explicites relatives à l'accès à la justice dans la directive sur la qualité de l'air ambiant, au moment de l'adoption de cette directive en 2008, le Conseil et le Parlement avaient une proposition distincte de la Commission visant à garantir un large accès à la justice en matière d'environnement; COM(2003)624. Cela aurait évité de devoir recourir à des dispositions spécifiques relatives à l'accès à la justice dans la directive elle-même. Néanmoins, le soutien du Conseil envers cette proposition distincte était insuffisant. Malgré le manque de dispositions législatives dans la directive sur la qualité de l'air ambiant, la CJUE a jugé que la législation relative à la qualité de l'air de l'UE confère des droits substantiels liés à la santé aux individus et ONG que les tribunaux nationaux devraient être prêts à protéger. Voir l'affaire C-237/07, Janček, EU:C:2008:447 et l'affaire C-404/13, ClientEarth, EU:C:2014:2382

La Commission a attiré l'attention sur cette jurisprudence dans un avis de 2017 sur l'accès à la justice en matière d'environnement; Voir 2017/C 275/01.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

82. L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) estime (pour l'année 2014) que, dans l'Union européenne, 399 000 décès prématurés étaient imputables à l'exposition aux particules fines (PM_{2,5}), 75 000 à l'exposition au dioxyde d'azote (NO₂) et 13 600 à l'exposition à l'ozone troposphérique (O₃). Bien que ces chiffres se chevauchent dans une certaine mesure (par exemple, le NO₂ est un précurseur des PM_{2,5}) et qu'ils ne puissent pas simplement s'additionner, ils indiquent bien que la pollution de l'air provoque plus de 400 000 décès prématurés dans l'UE chaque année.

83. Si l'ensemble de ses objectifs n'ont pas été pleinement satisfaits, la directive sur la qualité de l'air ambiant a néanmoins entraîné des améliorations significatives de la qualité de l'air dans l'UE. Cela n'exclut pas l'existence de lacunes dans la mise en œuvre de cette directive, et des dépassements importants persistent à ce jour. Néanmoins, dans certains cas, la qualité de l'air s'est améliorée ou la surveillance de la qualité de l'air a été renforcée de manière significative conformément aux exigences de cette directive. Les directives ont été l'un des principaux moteurs de ces améliorations. La Commission effectue actuellement un bilan de qualité des directives sur la qualité de l'air ambiant, dans le cadre duquel elle évaluera la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la valeur ajoutée de l'UE apportée par cette législation. Sans préjudice du résultat de

ce bilan de qualité, la Commission estime que les actions de l'UE visant à protéger la santé humaine contre les effets de la pollution atmosphérique ont été efficaces, au moins partiellement.

84. Le document COM(2018)330 présente un point de vue de la Commission quant à la mise en œuvre et à l'application de la directive sur la qualité de l'air ambiant.

Pour certaines normes de qualité de l'air relatives à certains polluants (telles que la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote), la directive est conforme aux éléments probants concernant les effets sur la santé fournis par l'OMS.

85. Les normes de qualité de l'air de l'UE sont effectivement moins strictes que les lignes directrices de l'OMS relatives à la qualité de l'air, recommandées pour plusieurs polluants. Il convient néanmoins de noter que les valeurs limites et les valeurs guides diffèrent en ce qui concerne leurs conséquences juridiques et politiques.

La politique en matière de qualité de l'air en général et la directive sur la qualité de l'air ambiant en particulier sont axées sur l'établissement d'objectifs appropriés concernant la qualité de l'air ambiant *«en tenant compte des normes, des orientations et des programmes de l'Organisation mondiale de la santé»*.

87. La Commission effectue actuellement un bilan de qualité des directives sur la qualité de l'air ambiant, dans le cadre duquel elle évaluera la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la valeur ajoutée de l'UE apportée par cette législation, notamment en ce qui concerne les exigences en matière de suivi.

88. La Commission est d'accord sur le fait que les mesures figurant dans les plans relatifs à la qualité de l'air sont souvent mal ciblées, et elle a pris des mesures coercitives en conséquence.

Recommandation n° 1 – Des actions plus efficaces de la part de la Commission

a) **La Commission accepte cette recommandation.**

b) **La Commission accepte cette recommandation.**

La Commission a commenté les mesures coercitives dans le document COM(2018)330 et continuera de gérer activement chaque étape de la procédure d'infraction.

c) **La Commission accepte partiellement cette recommandation.**

La Commission continuera d'analyser la dimension transfrontière dans l'UE, par exemple par l'intermédiaire des rapports réguliers de perspectives en matière d'air pur prescrits par la directive 2016/2284.

La Commission ne peut aider les États membres que dans le cadre des possibilités offertes par l'article 25 de la directive, selon lequel:

«1. En cas de dépassement de tout seuil d'alerte, de toute valeur limite ou de toute valeur cible, majoré de toute marge de dépassement pertinente, ou de dépassement de tout objectif à long terme, dû à un important transport transfrontalier de polluants atmosphériques ou de leurs précurseurs, les États membres concernés travaillent en collaboration et, le cas échéant, conçoivent des activités conjointes telles que l'élaboration de plans relatifs à la qualité de l'air communs ou coordonnés [...]»

(2) La Commission est invitée à participer et à contribuer aux efforts de collaboration visés au paragraphe 1. [...]»

90. Voir les commentaires précédents relatifs aux conclusions ci-dessus.

Recommandation n° 2 – Une révision ambitieuse de la directive sur la qualité de l'air ambiant

La Commission accordera une attention particulière à ces recommandations dans le bilan de qualité de la directive sur la qualité de l'air ambiant en 2019 et au-delà.

a) La Commission accepte cette recommandation.

b) La Commission accepte partiellement cette recommandation.

La Commission note que, selon la directive, les plans relatifs à la qualité de l'air (AQP) doivent être orientés vers les résultats (c'est-à-dire que les périodes de dépassement soient les plus courtes possible), conformément aux dispositions de l'annexe XV de la directive.

c) La Commission accepte cette recommandation.

d) La Commission accepte cette recommandation.

La Commission prend note de cette recommandation et accordera une attention particulière à ce point dans le bilan de qualité en cours.

e) La Commission accepte cette recommandation.

La Commission partage l'avis selon lequel il importe que les données soient présentées dans les délais. La plupart des États membres déclarent leurs données conformément aux dispositions de la décision d'exécution 2011/850/CE (notamment en ce qui concerne les données actualisées). Les procédures de présentation des données en ligne étant à présent bien éprouvées, la Commission estime qu'il est possible de transmettre les données plus tôt.

f) La Commission accepte cette recommandation.

91. La Commission déploie des efforts considérables pour réduire les émissions de polluants atmosphériques.

L'objectif d'une mobilité à faible taux d'émissions est, par exemple, intégré dans les stratégies fondamentales de l'UE dans le domaine des transports.

Trois trains de mesures sur la mobilité ont été adoptés en 2017-2018, qui s'appuient sur la stratégie de 2016 pour une mobilité à faible taux d'émissions. Ces trains de mesures comprennent des initiatives visant à promouvoir une mobilité propre et à intégrer la transition vers les principes de l'«utilisateur payeur» et du «pollueur payeur».

En ce qui concerne la politique énergétique, les règlements en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique parviennent à un bon compromis entre la réduction de la pollution atmosphérique et la protection des consommateurs et de l'industrie européenne.

92. Le cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, tel que proposé par la Commission européenne, continuera de soutenir les mesures d'amélioration de la qualité de l'air, notamment par l'objectif consistant à porter à 25 % la part des dépenses de l'UE contribuant à la réalisation des objectifs en matière de climat, et par le renforcement du programme LIFE, qui soutiendra également les mesures promouvant l'énergie propre, l'efficacité énergétique et une réforme de la politique agricole commune.

La Commission renvoie également à ses réponses au point 68.

Recommandation n°3 – Intégrer la qualité de l'air en tant qu'aspect prioritaire dans les politiques de l'UE

a) La Commission accepte cette recommandation.

La Commission accordera une attention particulière à ce point dans le bilan de qualité de la directive sur la qualité de l'air ambiant.

b) La Commission accepte cette recommandation.

Sur la base de la disposition relative aux rapports (article 11) de la directive sur les plafonds d'émission nationaux [directive (UE) 2016/2284] et d'une étude réalisée sur une méthodologie de suivi, les services de la Commission s'y préparent.

Recommandation n °4 – Améliorer la sensibilisation et l'information du public

La Commission accepte ces recommandations.

La Commission devra effectuer le suivi de tout ce qui suit avec les États membres et avec l'Agence européenne pour l'environnement en conséquence.

Ces dernières années, la quantité et la qualité des informations sur la qualité de l'air fournies par la Commission européenne, l'Agence européenne pour l'environnement ainsi que par les autorités nationales, régionales et locales se sont déjà grandement améliorées.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	26.4.2017
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	23.5.2018
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	11.7.2018
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	8.8.2018

PDF ISBN 978-92-847-0576-4 doi:10.2865/41817 QJ-AB-18-019-FR-N

HTML ISBN 978-92-847-0618-1 doi:10.2865/65190 QJ-AB-18-019-FR-Q

La pollution atmosphérique porte gravement atteinte à la santé des citoyens européens. Chaque année, quelque 400 000 personnes décèdent prématurément du fait des quantités excessives de polluants atmosphériques tels que les particules de poussière, le dioxyde d'azote et l'ozone. L'Union européenne est dotée, depuis près de 30 ans, d'une législation de lutte contre la pollution atmosphérique qui fixe des limites en matière de concentrations en polluants dans l'air. Toutefois, aujourd'hui encore, les problèmes de qualité de l'air restent fréquents dans la plupart des États membres de l'UE et dans un grand nombre de villes d'Europe. Nous avons constaté que les principales raisons pour lesquelles les citoyens européens continuent de respirer de l'air pollué résident dans le caractère peu contraignant de la législation et dans une mise en œuvre inadéquate de la politique. Nos recommandations visent à renforcer les dispositions de la directive sur la qualité de l'air ambiant et à promouvoir davantage d'actions efficaces de la Commission européenne et des États membres, notamment l'amélioration de la coordination des politiques et de l'information du public.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.