



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 04.05.2001
COM(2001) 245 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Le programme "Air pur pour l'Europe" (CAFE):
Vers une stratégie thématique de la qualité de l'air**

1. INTRODUCTION: LES EFFETS DE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE

Dans la plupart des villes d'Europe occidentale, la qualité de l'air s'est considérablement améliorée depuis l'époque où le smog rendait parfois la vie insupportable. L'augmentation de la pollution était alors considérée comme la conséquence nécessaire du développement économique - c'était simplement le prix à payer pour la prospérité et l'industrialisation.

L'évolution de la qualité de l'air urbain au cours des dernières décennies a montré qu'il ne devait pas forcément en être ainsi. L'amélioration de la qualité de l'air a été l'une des grandes réussites de la politique environnementale et prouvé qu'il est réellement possible de dissocier croissance économique et dégradation de l'environnement.

Cependant, il subsiste encore des problèmes tenaces. Les résultats du récent programme Auto-Oil II¹ en ont notamment mis en évidence deux bien précis qui devront être traités comme des priorités absolues de la prochaine phase de la politique de l'UE en matière de qualité de l'air. Il s'agit des problèmes posés par les particules et l'ozone.

1.1. Particules

Il y a de plus en plus d'éléments attestant que de minuscules particules de poussières, mesurées en microns (μm) voire en nanomètres, ont des effets nocifs sur la santé humaine, sont une cause de mort précoce et diminuent la qualité de vie en aggravant les affections respiratoires comme l'asthme². Même si, jusqu'à maintenant, on a considéré que les particules affectaient la santé essentiellement en milieu urbain, de récentes études ont montré que, dans les pays développés, il s'agit d'un problème beaucoup plus répandu.

Si le problème des particules est aussi préoccupant, c'est notamment parce qu'il ne semble pas y avoir de seuil de concentration en deçà duquel les particules ne produisent aucun effet. Les études successives apportent sans cesse des faits nouveaux, mais il reste encore beaucoup d'incertitudes et de difficultés, et le mécanisme d'action exact demeure inconnu. Compte tenu du fait que ce sont les particules d'un diamètre inférieur à $10 \mu\text{m}$ qui pénètrent dans le thorax, les objectifs en matière de qualité de l'air ont été jusqu'à maintenant fixés en fonction de la concentration massique totale de ces particules. De récentes recherches indiquent que les atteintes les plus graves à la santé humaine peuvent être causées par les particules fines d'un diamètre inférieur à $2,5 \mu\text{m}$ voire moins, et que les effets dépendent aussi de la composition chimique ou des caractéristiques physiques de la particule.

¹ Communication de la Commission "Bilan du programme Auto-Oil II" COM(2000)626 du 5 octobre 2000.

² La plupart des informations relatives aux effets des particules et de l'ozone sur la santé sont tirées de la version de 1999 des lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé en matière de qualité de l'air. On a également tenu compte des travaux parus depuis que ces lignes directrices ont été établies.

Les particules sont rejetées directement dans l'atmosphère par diverses sources fixes et mobiles (généralement liées à un processus de combustion), mais elles se forment aussi dans l'atmosphère à partir de polluants gazeux comme les COV, NO_x, SO_x et NH₃. Cela signifie que les particules proviennent d'origines très diverses et que, comme la formation secondaire des particules peut se produire très loin de la source, il s'agit d'un problème transfrontière important lié aux problèmes d'acidification, d'eutrophisation et d'ozone troposphérique. Aussi la difficulté consiste-t-elle, d'une part, à déterminer les effets sur la santé des mélanges de particules et les indicateurs appropriés à leur étude et, d'autre part, à modéliser le déplacement des particules afin d'établir la relation entre émissions et concentrations dans l'air ambiant. Il convient donc d'effectuer un important travail technique avant de pouvoir garantir la santé publique en ce qui concerne les particules.

1.2. Ozone

Si, dans la haute atmosphère, l'ozone forme un écran protecteur contre les rayons solaires les plus nocifs, au niveau du sol, c'est un irritant pulmonaire qui produit sur la santé pratiquement les mêmes effets que les particules et attaque la végétation, les forêts et les édifices. Les effets observés sur la santé humaine sont des phénomènes inflammatoires et des modifications morphologiques, biochimiques et fonctionnelles de l'appareil respiratoire, ainsi qu'une baisse des fonctions de défense de l'organisme. Les effets clairement identifiés sur la végétation, aux niveaux de concentration relevés en Europe, sont notamment des lésions visibles du feuillage, une diminution de la croissance et du rendement, et une moindre résistance aux agressions biotiques et abiotiques. De plus, comme l'ozone est un polluant secondaire touchant des régions entières, ces effets peuvent se faire sentir sur de vastes zones rurales en Europe. En tant qu'élément d'un cocktail polluant, l'ozone a également un effet direct et indirect d'accélération de la dégradation des matériaux.

La formation de l'ozone troposphérique dans l'atmosphère résulte de la réaction de polluants comme les oxydes d'azote (NO_x) et les composés organiques volatils (COV) au rayonnement solaire. La gravité des effets produits sur la santé humaine dépend de la concentration, de la durée d'exposition, et de l'intensité de l'activité lors de l'exposition. De récentes études indiquent que, comme pour les particules, il n'y a pas de seuil de concentration en deçà duquel aucun effet sur la santé n'est observé. C'est pourquoi, dans ses dernières lignes directrices, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) utilise des relations dose-effet pour l'ozone. Toutefois, il a été établi statistiquement qu'une concentration de 160 µg/m³ produit des effets aigus significatifs à court terme sur des adultes sains en activité, tandis que des études réalisées sur des enfants, adolescents et jeunes adultes indiquent qu'une concentration de 120 µg/m³ d'ozone peut diminuer les fonctions respiratoires. Aussi l'OMS a-t-elle également retenu la concentration de 120 µg/m³ (moyenne de huit heures) comme critère relatif aux effets de la pollution par l'ozone sur la santé humaine, ainsi que d'autres seuils relatifs à ses effets sur la végétation.

Avec les technologies actuellement disponibles, il est impossible de respecter ce critère à tout moment et partout en Europe, de même qu'il est impossible de prévoir dans quel délai il pourrait être respecté. La pollution par l'ozone est liée au problème des pluies acides dont elle a la même cause, à savoir l'émission de NO_x. Dans ses propositions de directives sur l'ozone et sur les plafonds d'émissions nationaux (PEN), mentionnées ci-après, la Commission a fixé des objectifs intermédiaires concernant l'ozone et l'acidification et déterminé les PEN proposés en fonction de ces

objectifs. Comme le Conseil et le Parlement n'ont pas encore pu approuver ces plafonds, il est peu probable que, sans de nouvelles mesures, on atteigne ne serait-ce que les objectifs intermédiaires.

1.3. Autres priorités

Il conviendra donc de faire de la lutte contre la pollution par les particules et l'ozone une priorité absolue de la prochaine phase de la politique communautaire en matière de qualité de l'air. En outre, il faudra aborder les problèmes qui subsistent concernant l'acidification et l'eutrophisation, ainsi que d'autres problèmes causés par les retombées en général, dont celui du patrimoine culturel. Il faudra aussi se montrer vigilant quant aux nouveaux problèmes relatifs aux polluants atmosphériques non encore réglementés et à tous les problèmes que posent toujours d'autres polluants, par exemple dans les zones sensibles où la densité des émissions est particulièrement élevée.

2. LA REPONSE POLITIQUE ACTUELLE

Les mesures communautaires visant à améliorer la qualité de l'air ont jusqu'à présent consisté à:

- établir des valeurs limites ou cibles pour la qualité de l'air ambiant;
- élaborer des stratégies intégrées afin de combattre les effets de la pollution transfrontière (dus en particulier à l'acidification, l'ozone et l'eutrophisation) en fixant des plafonds d'émissions nationaux;
- déterminer des moyens rentables de réduire la pollution dans des domaines ciblés à l'aide de programmes intégrés comme Auto-Oil I et II;
- instaurer des mesures spécifiques de limitation des émissions ou d'amélioration de la qualité des produits (ou encore de promotion des mesures nationales ou locales de réduction des émissions).

À la suite de l'adoption de la directive-cadre sur la qualité de l'air³, la Commission européenne a proposé une série de nouveaux objectifs à atteindre en matière de qualité de l'air afin de protéger la santé humaine et les écosystèmes. De nouvelles valeurs limites pour le SO₂, les NO_x, les particules et le plomb ont été fixées en 1999⁴. Des valeurs limites pour le monoxyde de carbone (CO) et le benzène ont été arrêtées en 2000⁵. Du fait de ces "directives filles sur la qualité de l'air", comme on les appelle, les États membres et leurs autorités locales vont devoir contrôler la qualité de l'air, fournir des informations au public et mettre en œuvre des plans et des programmes d'amélioration lorsque la qualité de l'air ne répond pas aux critères définis. Une troisième directive fixant des valeurs cibles pour le niveau de pollution par l'ozone fait encore l'objet de négociations entre les institutions⁶. Enfin, des

³ Directive 96/62/CE du Conseil concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant.

⁴ Directive 1999/30/CE du Conseil; JO L 63, 29.06.1999, p. 41.

⁵ Directive 2000/69/CE; JO L 313, 13.12.2000, p. 12.

⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'ozone dans l'air ambiant; JO C 56 E, 29.02.2000, p. 41

discussions sont en cours concernant l'opportunité d'adopter une législation similaire afin de couvrir certains ou tous les autres polluants mentionnés dans la directive 96/62/CE: hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), nickel, cadmium, arsenic et mercure. Une proposition sera présentée à la fin de cette année.

La Commission a également proposé de nouvelles stratégies de lutte contre l'acidification, l'ozone et l'eutrophisation, dont le principal instrument politique serait une directive relative à des plafonds d'émissions nationaux (PEN) qui fait également l'objet de négociations entre les institutions⁷. Les études techniques préparatoires à la proposition PEN ont été réalisées en étroite collaboration avec la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEENU/CPATLD) qui a adopté un protocole multipolluants multieffets similaire dit "protocole de Göteborg". Malheureusement, les plafonds approuvés par les parties à la CPATLD étaient supérieurs au niveau sur lequel reposaient les études techniques. C'est pourquoi la Communauté a refusé de signer le protocole dans l'attente d'un accord entre le Conseil et le Parlement concernant un ensemble plus strict de plafonds dans le cadre de la directive PEN. Depuis lors, un ensemble plus strict de plafonds a été intégré à la position commune actuellement en discussion au Parlement européen, encore que ces plafonds ne traduisent toujours pas l'ambition environnementale de la proposition initiale de la Commission. Néanmoins, associées à la directive-cadre sur la qualité de l'air et aux directives filles susmentionnées, ces initiatives constitueront un ensemble complet d'objectifs pour 2005/2010, non seulement pour la Communauté mais aussi pour les États membres et leurs autorités régionales et locales. Atteindre ces objectifs permettra d'améliorer globalement la qualité de vie de chacun en Europe⁸.

Le programme Auto-Oil I a conduit à l'adoption d'une série de directives réglementant les émissions de certains polluants produites par les véhicules légers, ainsi que la qualité de l'essence et du diesel. Elles ont été complétées ultérieurement par des propositions concernant les émissions produites par d'autres types de véhicules et l'amélioration des procédures de contrôle et de suivi. Le programme Auto-Oil II a notamment consisté à évaluer les émissions qui seront produites par les transports routiers et d'autres sources ainsi que la qualité de l'air à l'avenir, et a abouti à une série de conclusions et de recommandations sur les mesures de réduction des émissions qui devront être prises dans le secteur des transports routiers.

Auto-Oil II a révélé que les émissions des principaux polluants réglementés produites par les transports routiers devraient diminuer, d'ici à 2020, de plus de 80% par rapport à leur niveau de 1995, bien que les données relatives aux particules ne concernent que les émissions de diesel. En revanche, les émissions de CO₂ devraient continuer à augmenter jusqu'en 2005 avant de se stabiliser, à la condition que les

Position commune (CE), du 8 mars 2001, arrêtée par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'ozone dans l'air ambiant; à publier.

⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques; JO C 56 E, 29.02.2000, p. 34.

Position commune (CE) n° 51/2000, du 7 novembre 2000, arrêtée par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques; JO C 375, 28.12.2000, p. 1.

⁸ Suite à l'accord sur la position commune, la Commission prépare une proposition de mandat pour que la Communauté ratifie le protocole de Göteborg.

constructeurs automobiles respectent les engagements volontaires qu'ils ont pris. Cette diminution des émissions devrait se produire en dépit de l'augmentation prévue de la demande de transports.

Si un processus consistant à fixer des limites quantitatives obligatoires pour les émissions s'est engagé dans le secteur des transports routiers, tel n'a pas vraiment été le cas dans d'autres secteurs. Pourtant, il existe aussi des valeurs limites d'émissions (VLE) pour chaque catégorie de source comme les grandes installations de combustion (GIC) et les incinérateurs de déchets, et on peut espérer que d'autres instruments, comme la directive PRIP⁹ fondée sur l'application des meilleures techniques disponibles (MTD), entraîneront de nouveaux progrès même s'ils sont difficiles à quantifier. En outre, une proposition de révision de la directive sur les GIC fait actuellement l'objet de négociations entre les institutions. Malgré cela, on peut raisonnablement supposer, à la lumière des résultats du programme Auto-Oil II, que les réductions d'émissions prévues dans le secteur des transports routiers ne seront vraisemblablement pas accompagnées de réductions de la même ampleur dans d'autres secteurs. Il convient donc, d'une part, d'affiner les prévisions relatives aux émissions et, d'autre part, de prendre les mesures appropriées pour réduire encore les émissions provenant de ces sources.

3. PROTECTION DES GROUPES VULNERABLES

Il est particulièrement important de protéger les personnes les plus vulnérables des effets de la pollution atmosphérique. Les effets sur les groupes vulnérables ont été expressément pris en compte dans l'élaboration des lignes directrices de l'OMS sur lesquelles reposent les objectifs de l'UE en matière de qualité de l'air. Par exemple,

- les lignes directrices de l'OMS relatives à l'ozone, mentionnées dans l'introduction, reposent dans une large mesure sur les effets de la pollution par l'ozone sur les enfants asthmatiques;
- les lignes directrices relatives au plomb sont spécialement conçues pour protéger les enfants et les fœtus en développement;
- la ligne directrice relative au monoxyde de carbone vise à protéger les personnes souffrant de certaines formes de maladies cardiaques.

De plus, les directives filles sur la qualité de l'air prévoient explicitement que des informations à jour sur les concentrations dans l'air ambiant soient mises à la disposition du public et des organismes intéressés, y compris ceux qui défendent les intérêts des populations sensibles et d'autres autorités sanitaires concernées.

La plupart des recherches en cours sur les effets des particules sur la santé concernent les groupes vulnérables et seront donc utiles lors du réexamen de la législation en la matière. L'une des questions qui doit être approfondie est de savoir s'il est possible que des groupes vulnérables soient exposés plus fortement (ou plus longtemps) à la pollution du fait, par exemple, de l'emplacement des écoles ou de tout autre élément du mode de vie. Comme exposé ci-dessous, une fonction importante du programme "Air pur pour l'Europe" (CAFE) sera de resserrer les liens

⁹ Directive 96/61/CE du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

entre recherche et politique. Cela permettra de faire de ces questions des priorités de la recherche, et d'intégrer rapidement de nouvelles données scientifiques dans la politique en matière de qualité de l'air.

4. LE PROGRAMME AIR PUR POUR L'EUROPE (CAFE)

Il sera plus facile de traiter les questions prioritaires décrites à la partie 1 dans le cadre d'une stratégie thématique cohérente de lutte contre la pollution atmosphérique et ses effets. C'est pourquoi, dans la proposition de sixième programme d'action pour l'environnement (6PAE) récemment adoptée par la Commission¹⁰, il est fait référence à l'élaboration d'une stratégie thématique sur la pollution atmosphérique sous le titre "Air pur pour l'Europe". Cette stratégie doit consister à:

- contrôler la mise en œuvre des directives et l'efficacité des programmes sur la qualité de l'air dans les États membres;
- améliorer le contrôle de la qualité de l'air et la diffusion des informations au public, y compris à l'aide d'indicateurs;
- définir des priorités pour de futures actions, revoir et actualiser les seuils relatifs à la qualité de l'air et les PEN, et concevoir de meilleurs systèmes de collecte d'informations, de modélisation et de prévision.

Les deux directives filles sur la qualité de l'air mentionnées à la partie 2 doivent être révisées en 2003 et 2004 respectivement. Les propositions de directives sur les PEN et l'ozone devront aussi être révisées en 2004, lorsque le protocole de Göteborg de la CEENU/CPATLD entrera en vigueur. La proposition de révision de la directive 88/609/CEE sur les GIC prévoit également un réexamen en 2004. Il y a de nombreux rapports entre ces actes législatifs et il est essentiel de synthétiser toutes ces révisions comme partie intégrante du programme CAFE.

2004 apparaît donc comme la date cruciale pour la mise au point d'une stratégie thématique telle que décrite ci-dessus. Afin d'y parvenir, la Commission lance aujourd'hui un programme d'analyse technique et d'élaboration de la politique, le programme "Air pur pour l'Europe" (CAFE).

L'objectif général de CAFE sera de mettre au point une politique stratégique intégrée à long terme afin de protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets de la pollution atmosphérique. Conformément au Traité, cette politique visera un niveau élevé de protection de l'environnement, sera fondée sur le principe de précaution et tiendra compte des données scientifiques et techniques disponibles et des avantages et des charges résultant de l'action ou de l'absence d'action.

¹⁰ COM(2001)31, 24.1.2001.

Ses objectifs spécifiques seront les suivants:

- (1) produire, recueillir et valider des informations scientifiques sur les effets de la pollution de l'air ambiant, c.-à-d. extérieur, des inventaires d'émissions, des évaluations de la qualité de l'air, des projections concernant les émissions et la qualité de l'air, des études coût-efficacité et des modèles d'évaluation intégrée, en vue de définir et d'actualiser des objectifs et indicateurs en matière de qualité de l'air et de retombées et de déterminer les mesures nécessaires pour réduire les émissions;
- (2) contribuer à l'application et au contrôle de l'efficacité de la législation actuelle, notamment les directives filles sur la qualité de l'air, la décision sur l'échange d'informations et les PEN fixés récemment, afin de contribuer au réexamen des protocoles internationaux et d'élaborer de nouvelles propositions si nécessaire;
- (3) faire en sorte que les mesures nécessaires pour atteindre de façon rentable les objectifs en matière de qualité de l'air et de retombées soient prises au niveau approprié en établissant de véritables liens structurels avec les domaines politiques concernés;
- (4) déterminer, à intervalles de temps réguliers, une stratégie intégrée globale qui définisse des objectifs prévisionnels appropriés en matière de qualité de l'air et des mesures rentables pour les atteindre;
- (5) diffuser largement les informations techniques et politiques découlant de la réalisation du programme.

L'idée de synthétiser la politique en matière de qualité de l'air sous la forme d'un programme intégré unique a surgi en octobre 1998 lorsque les services de la Commission ont soumis un document de réflexion informel à un large éventail d'experts techniques, de représentants des États et des intéressés et de parlementaires européens. Les réactions suscitées par cette consultation ont clairement démontré que la grande majorité des intéressés était favorable à une approche plus intégrée de la politique en matière de qualité de l'air.

Depuis lors, des plans ont été encore élaborés pour le programme CAFE. En 2000, une étude a été entreprise afin de déterminer s'il était envisageable d'instaurer un tel programme ainsi que la façon dont il pourrait être structuré. Les consultants responsables de l'étude de faisabilité ont soumis leurs recommandations lors d'une réunion qui s'est tenue le 14 novembre 2000 en présence d'experts nationaux et d'autres intéressés. Les plans ont été accueillis favorablement par les participants, lesquels ont aussi fait plusieurs commentaires constructifs en ce qui concerne notamment la nécessité d'assurer un financement approprié du programme, de collaborer étroitement avec la CEENU/CPATLD et de faire en sorte que le programme ne conduise pas uniquement à fixer des cibles et des objectifs en matière de qualité de l'air mais prévoit également l'élaboration des mesures nécessaires pour les atteindre.

5. REALISATION DU PROGRAMME

Les parties ci-après fournissent une brève description des plans de la Commission concernant la réalisation du programme. Elles portent sur les cinq objectifs spécifiques susmentionnés ainsi que sur d'autres questions importantes comme la contribution scientifique, la transparence et la participation des intéressés, l'élargissement et la coopération avec les organisations internationales. D'autres précisions figurent dans un document de travail du personnel de la Commission qui accompagne la présente communication.

5.1. Analyse technique

Le premier objectif a trait au considérable travail d'analyse technique exigé pour élaborer une politique en matière de qualité de l'air. Les mécanismes de collecte des informations devront être aussi souples et exhaustifs que possible. Les objectifs et indicateurs définis à partir de faits scientifiques ne serviront pas uniquement à fixer des seuils contraignants en matière de qualité de l'air mais indiqueront aussi les cibles des stratégies sectorielles et spécifiques à une source, et fourniront des outils d'information du public et des décideurs à tous les niveaux de l'État. À cette fin, cela devra être complété par la réalisation et la validation d'inventaires d'émissions harmonisés, d'évaluations de la qualité de l'air, de projections concernant les émissions et la qualité de l'air, d'études coût-efficacité et de modèles d'évaluation intégrée. Une part importante de ce travail consistera à rationaliser la communication par les États membres des données et informations, en évitant les doubles emplois - priorité déjà établie dans la proposition de sixième programme d'action pour l'environnement.

À la partie 5.6 ci-après, sont formulées d'autres considérations sur les mécanismes d'obtention des données scientifiques, l'accent étant mis sur la nécessité d'établir des liens étroits entre le programme CAFE et les programmes-cadres de recherche et développement technologique de la CE. La participation de la DG Recherche et développement technologique au groupe d'analyse technique décrit dans le document de travail doit y contribuer.

5.2. Application et révision de la législation

Le deuxième objectif se justifie en partie par la nécessité de s'acquitter d'obligations précises découlant de la législation communautaire et de la position de la Communauté en tant que partie à la CPATLD de la CEENU. En plus de répondre à des obligations juridiques, cet objectif constitue la principale "étape suivante" pour ce qui est de résoudre les problèmes majeurs, évoqués au début de la présente communication, qui subsistent en matière de qualité de l'air. L'application effective par les États membres de la législation en vigueur est une condition préalable au succès de la politique de l'UE dans ce domaine, et la Commission compte jouer un rôle important à cet égard.

Comme indiqué à la partie 4, 2004 est la date prévue par nombre de clauses de réexamen inscrites dans la législation actuelle, et ces révisions fourniront donc l'occasion d'élaborer la première stratégie thématique CAFE. La Commission espère que, en 2003, l'élaboration de cette stratégie sera suffisamment avancée pour pouvoir établir un rapport initial concernant la première directive fille sur la qualité de l'air comme prévu. Toutefois, en raison des rapports entre cette directive, d'autres actes

législatifs de l'UE et le protocole de Göteborg de la CEENU/CPATLD, la première stratégie thématique CAFE impliquera d'autres évaluations. La révision des textes législatifs ne doit cependant pas viser uniquement à satisfaire les exigences des clauses de réexamen de la législation actuelle. Une stratégie totalement intégrée et axée sur les résultats en matière de qualité de l'air devra aussi aller au-delà des priorités et instruments existants, et impliquer une évaluation critique de l'efficacité de la politique actuelle à réduire la pollution atmosphérique et ses effets.

5.3. Liens avec les stratégies sectorielles et spécifiques à une source

Divers programmes et politiques en cours ou à l'étude au sein de la Commission conduiront à mettre au point de nouvelles mesures destinées à réduire les émissions produites par des sources individuelles. Il existe déjà un ensemble de réglementations techniques fixant des VLE pour chaque catégorie de source, lequel est constamment révisé et actualisé. Les plus importantes de ces réglementations sont les suivantes.

- La directive 88/609/CEE régit les émissions produites par les GIC dont on estime qu'elles sont responsables d'environ 50% du total des émissions de SO₂ et d'environ 20% du total des émissions de NO_x dans la Communauté¹¹. Lorsqu'un certain nombre de questions en suspens seront réglées entre le Conseil et le Parlement, une modification de cette directive fixera des VLE plus strictes pour les nouvelles installations et imposera l'application des VLE actuelles (ou de réductions d'émissions équivalentes) à toutes les installations existantes. Une autre révision est programmée en 2004¹².
- La communication sur le bilan du programme Auto-Oil II fait le point de la situation concernant la législation relative aux émissions des véhicules et à la qualité du carburant, en particulier les directives 98/69/CE, 98/70/CE et 99/96/CE¹³. Dans ce domaine, un certain nombre de propositions sont actuellement étudiées ou envisagées, et le Conseil a récemment formulé plusieurs demandes à la Commission en conformité avec les conclusions de la communication. Dans ce contexte, le Conseil a également invité la Commission à étudier la possibilité de lancer une nouvelle phase d'abaissement des VLE qui pourraient s'appliquer d'ici à 2010 en conformité avec les dispositions de la directive 98/69/CE et en relation avec les spécifications en matière de carburants¹⁴.

¹¹ Voir, par exemple, le rapport thématique de l'Agence européenne pour l'environnement n° 9/2000, "Émissions de polluants atmosphériques en Europe, 1980-1996".

¹² Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 88/609/CEE du Conseil relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion; JO C 300, 29.09.1998, p. 1.

Position commune (CE) n° 52/2000, du 9 novembre 2000, arrêtée par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion; JO C 375, 28.12.2000, p. 12.

¹³ Communication de la Commission "Bilan du programme Auto-Oil II" COM(2000)626 du 5 octobre 2000.

¹⁴ Conclusions du Conseil adoptées le 19 décembre 2000.

- Bien que la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (PRIP) ne fixe pas expressément de VLE, elle établit des règles générales pour l'autorisation des installations (en général de grandes installations industrielles) concernées sur la base de l'application des MTD. Assurer la mise en œuvre effective de cette directive est donc une priorité absolue. Des directives filles fixant des VLE pour des catégories particulières d'installations seront proposées au cas où le besoin s'en ferait clairement sentir.
- La directive 1999/13/CE réglemente les émissions de COV produites par les industries utilisant des solvants et devrait permettre de réduire ces émissions de 60%. Désormais, la priorité consiste à mettre au point des instruments efficaces pour réduire les émissions dues à l'utilisation de solvants ménagers.

Le développement de ces instruments contribuera grandement à améliorer la qualité de l'air et devra donc être intégré au programme CAFE. Naturellement, comme le seul moyen de réduire la pollution atmosphérique consiste à limiter les émissions polluantes à la source, il va de soi qu'un programme thématique comme CAFE doit donner des indications claires quant à l'élaboration des mesures de réduction des émissions sectorielles et spécifiques à une source. En même temps, dans l'élaboration de ces mesures sectorielles spécifiques, il faut toujours prendre en compte une série de problèmes écologiques, économiques et sociaux, et donc mettre éventuellement les mesures en relation avec d'autres programmes thématiques pertinents (relatifs, par exemple, au changement climatique ou à la qualité de l'eau).

Il convient donc d'établir de véritables liens structurels entre le programme CAFE et les stratégies sectorielles et spécifiques à une source pour faire en sorte que les mesures nécessaires (techniques ou non techniques) soient prises et que les scénarios utilisés dans le cadre de CAFE et d'autres domaines politiques soient cohérents. D'une part, les informations relatives aux mesures de réduction des émissions en cours d'élaboration, dont les futures VLE pour chaque catégorie de source, les travaux visant à déterminer les MTD et les études coût-avantage connexes serviront au scénario plus global mis au point et à l'analyse coût-efficacité réalisée dans le cadre de CAFE. D'autre part, les données sur les effets, les objectifs en matière de qualité de l'air, les inventaires et études coût-efficacité comparatives réalisées dans le cadre de CAFE permettront d'orienter l'élaboration des mesures sectorielles et spécifiques à une source et de les classer par priorité.

Outre l'élaboration d'une réglementation technique, le Traité prévoit que des exigences en matière de protection de l'environnement soient intégrées dans les politiques sectorielles de la Communauté. Cela revêt une importance capitale pour la réalisation des objectifs de la politique environnementale, et il sera tout aussi important que le programme CAFE soit en phase avec le processus d'intégration pour que les objectifs et indicateurs en matière de qualité de l'air définis dans le cadre de CAFE aient un véritable effet sur les stratégies sectorielles et spécifiques à une source. Établir des liens étroits avec les programmes d'intégration sectorielle sera donc une priorité absolue du programme CAFE.

Le groupe de coordination décrit dans le document de travail constituera le principal vecteur pour l'établissement des liens nécessaires. Outre les relations au niveau communautaire avec les stratégies sectorielles et spécifiques à une source, le programme CAFE visera à établir d'autres liens avec des initiatives comme les réseaux de municipalités afin de promouvoir et de classer par priorité les mesures prises au niveau local pour améliorer la qualité de l'air.

5.4. Élaboration de la stratégie

Le quatrième objectif répond à un besoin global - avoir une idée claire de ce qu'on veut obtenir et dans quels délais - et poursuit un but précis - élaborer une stratégie thématique d'ici à 2004. Après 2004, il est prévu de concevoir, si possible tous les cinq ans, d'autres stratégies intégrées définissant des objectifs prévisionnels appropriés en matière de qualité de l'air et des mesures rentables pour les atteindre.

Comme indiqué dans l'introduction, les priorités absolues de la première phase du programme CAFE (jusqu'en 2004) ont trait aux particules et à l'ozone, ainsi qu'aux problèmes qui subsistent en matière de retombées, lesquels sont une cause d'acidification, d'eutrophisation et de dégâts au patrimoine culturel. L'adoption de mesures sectorielles au niveau communautaire est indispensable à la réalisation des objectifs en matière de qualité de l'air et, à cet égard, la fixation de PEN sera capitale. Si les particules et l'ozone sont des priorités, il ne faut pas négliger les autres polluants couverts par la législation actuelle, comme le NO₂, dont les valeurs limites ne sont toujours pas respectées et ne devraient pas l'être davantage au cours de la prochaine décennie. D'un point de vue plus technique, il convient d'assurer une plus grande cohérence des évaluations aux niveaux mondial, européen, national, urbain et local, et d'améliorer l'interface de modélisation d'un niveau à l'autre. Toutefois, les priorités évolueront dans le temps et l'élaboration d'une stratégie intégrée impliquera donc, en premier lieu, de redéfinir ces priorités sur la base de l'analyse technique et des révisions législatives effectuées en vertu de CAFE. Les émissions de gaz à effet de serre et la pollution de l'air par des substances chimiques artificielles ne seront pas abordées dans le cadre de CAFE car d'autres programmes et stratégies sont spécialement consacrés à ces problèmes. Il sera néanmoins important de maintenir des liens stratégiques et techniques étroits entre CAFE et ces programmes de sorte que CAFE constitue, à terme, une stratégie multipolluants multieffets totalement intégrée.

5.5. Diffusion des informations

Il est nécessaire de tenir le public informé de l'évolution des politiques et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, personne ne conteste qu'il faille rendre les politiques communautaires plus transparentes et plus proches de la population. Il est donc essentiel de diffuser régulièrement des informations précises sur les politiques communautaires pour mieux les faire accepter par le public. Ces informations doivent permettre à la population de se sentir plus concernée mais aussi d'influencer la politique mise en œuvre en son nom. Une telle participation est particulièrement importante dans le domaine de la politique environnementale où, à la différence du domaine économique, l'individu est le facteur-clé. En ce qui concerne la protection de l'environnement, nous avons tous un rôle à jouer en changeant nos habitudes de consommation. Encore une fois, des informations régulières et précises sur l'avancement et les priorités de la politique environnementale contribueront à mieux faire comprendre et accepter ce changement. Comparée aux autres objectifs,

l'information du public est une tâche relativement simple mais elle ne doit pas être négligée. L'internet, les campagnes de presse et d'autres formes de diffusion comptent parmi les outils qui doivent être utilisés.

5.6. Intégration accrue de la science à la politique

Le programme CAFE sera doté d'une structure organisationnelle garantissant que la politique repose sur des éléments scientifiques et implique les intéressés à tous les niveaux de décision. Il sera fondé sur le principe de précaution et tiendra dûment compte des informations scientifiques et techniques les plus récentes et les plus fiables.

Les mécanismes actuels de collecte de données scientifiques seront maintenus et perfectionnés. En même temps, il conviendra de déterminer si ces mécanismes permettent un examen scientifique et critique suffisamment approfondi, comment les améliorer sans entraîner de dépenses ou des délais excessifs, et comment impliquer davantage la communauté scientifique dans le processus d'élaboration de la politique.

Renforcer les liens avec la recherche scientifique constituera donc une priorité absolue du programme CAFE. Les options politiques doivent se répercuter plus efficacement sur la programmation de la recherche. Les décideurs doivent également avoir une idée plus précise de ce qu'ils peuvent attendre de la science: qu'est-ce qui est connu, qu'est-ce qui ne l'est pas et dans quel domaine il est impossible de lever les incertitudes à court terme. Le projet de création de l'Espace européen de la recherche (EER)¹⁵, de par l'aide à la prise de décision et les références scientifiques qu'il peut fournir, est considéré comme l'événement majeur auquel CAFE doit être associé. Il sera donc d'une importance capitale d'établir des liens solides entre CAFE et les programmes-cadres de recherche et développement technologique de la CE pour faire en sorte que les recherches présentant de l'intérêt pour une politique bénéficient d'un financement et fournissent des résultats directement exploitables pour l'élaboration de la politique en question. Le Centre commun de recherche pourrait jouer un rôle à cet égard.

Étant donné que les avis scientifiques comportent forcément plusieurs éléments d'incertitude, il conviendra de trouver un équilibre dans le cadre du programme CAFE, comme dans tous les domaines politiques concernés, entre l'application stricte du principe de précaution et la nécessité d'établir un argumentaire scientifique convaincant avant toute prise de décision. Les orientations nécessaires à l'application du principe de précaution sont indiquées dans la communication COM(2000)1 de la Commission. Le degré exigé de fiabilité des données dépendra de la gravité des effets supposés ainsi que du coût de la mesure envisagée. L'incertitude scientifique ne doit pas servir de prétexte pour ne pas correctement se prémunir contre d'éventuels effets nuisibles à long terme. En outre, les discussions interminables à propos de la science risquent de subir la loi des rendements décroissants: au-delà d'un certain stade de débat scientifique, il faut savoir tirer des conclusions politiques et élaborer une stratégie sur la base des faits les plus avérés.

¹⁵ COM(2000)6, 18.01.2000.

5.7. Transparence et participation des intéressés

Le programme CAFE se caractérisera par un degré élevé de transparence, tant au niveau des procédures de routine que dans la façon dont les données scientifiques et l'analyse technique contribueront à l'élaboration de la politique. Cela signifie, par exemple, que des rapports et comptes rendus seront généralement diffusés sur l'internet dès qu'une réunion aura eu lieu. De même, l'analyse technique ainsi que les données et modèles utilisés dans le cadre de CAFE seront librement accessibles sur l'internet dans les limites des possibilités matérielles.

La participation des intéressés sera une condition essentielle du succès de CAFE et de l'efficacité des instruments mis au point dans le cadre du programme, laquelle sera d'autant plus grande que ceux chargés d'utiliser les instruments en question les auront bien acceptés. Les intéressés auront en permanence la possibilité de fournir des informations et de formuler des commentaires aux différentes étapes de l'analyse technique et de l'élaboration de la politique.

Il est souhaitable que les intéressés ne se limitent pas à formuler commentaires et critiques, et qu'ils participent activement au programme CAFE en soumettant des travaux techniques. Lorsque ces contributions techniques seront prêtes, elles seront intégrées à CAFE par le biais d'une participation à des groupes de travail ou par d'autres moyens.

5.8. Élargissement

Comme l'élargissement de l'Union européenne est proche, il est clair que le programme CAFE doit, dès le début, intégrer les pays candidats dans son champ d'application géographique.

Des mesures ont déjà été prises pour faire en sorte qu'il en soit ainsi. Ainsi les pays candidats figurent-ils dans le champ d'application technique des contrats établis en ce qui concerne le réexamen de la législation en vigueur. D'autres tâches techniques, justifiées par les négociations d'adhésion, sont déjà en cours comme, par exemple, le calcul des PEN des pays candidats.

La coopération renforcée avec la CEENU/CPATLD fournira également un moyen d'impliquer les pays candidats à l'adhésion dans le programme CAFE puisque tous ces pays sont parties à la convention. À mesure que l'UE s'étendra, les pays couverts par les deux programmes seront bien sûr plus nombreux. De plus, plusieurs de ces pays sont récemment devenus membres à part entière de l'Agence européenne pour l'environnement, laquelle est le premier organe de l'UE comptant des pays candidats en son sein.

Enfin, la Commission s'est engagée à faire participer des représentants des pays candidats aux réunions organisées dans le cadre de CAFE. À cet effet, il faudra préciser les modalités de cette participation, en termes de statut (même si aucune procédure officielle de vote n'est prévue pour les groupes institués en vertu de CAFE) et de prise en charge des frais, et prendre les mesures nécessaires pour que l'augmentation du nombre de participants ne soit pas un frein à la bonne gestion et au bon fonctionnement des différents groupes.

5.9. Coopération avec les organisations internationales

5.9.1. La convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la CEENU

La nécessité de renforcer la coopération avec la CEENU/CPATLD a été l'une des conclusions majeures des discussions avec les représentants des États et des intéressés. Il est évident qu'une telle coopération ne doit en aucune façon limiter les compétences de la Communauté ou le contrôle qu'elle exerce sur la politique de l'UE dans ce domaine. Toutefois, la CPATLD et la politique de l'UE en matière de qualité de l'air se recoupent de plus en plus, tant sur le plan des domaines que des pays couverts, et il sera donc primordial de renforcer la coopération avec la CPATLD si l'on veut que le programme CAFE apporte une véritable valeur ajoutée au processus d'élaboration politique et éviter le gaspillage des ressources.

Il sera particulièrement important d'établir et de maintenir des relations structurelles étroites entre les travaux d'analyse technique effectués dans le cadre des deux programmes pour assurer une coopération et une coordination efficaces. La coopération et la coordination au niveau technique seront donc le facteur-clé pour exploiter les synergies et les éviter les doubles emplois.

Au niveau politique, il sera essentiel de coordonner au mieux les positions des États membres dans les négociations de la CPATLD. La Commission ne ménagera aucun effort pour faire en sorte que les positions prises par les États membres à Genève soient toujours parfaitement conformes à l'évolution de la politique communautaire en la matière.

5.9.2. Coopération avec l'Organisation mondiale de la santé

Dans son élaboration des directives actuelles sur la qualité de l'air, la Commission a pris les lignes directrices de l'OMS comme élément de base en matière de risque. L'ensemble existant de lignes directrices, adopté en 1996, a été conçu à la suite d'un accord entre la Commission et le Centre européen régional de l'OMS. Les groupes de travail constitués par la Commission afin de préparer les documents de synthèse sur chacun des polluants en question ont utilisé ces lignes directrices, ainsi que des interprétations de résultats ou des évaluations de risque plus récentes, comme base des valeurs limites proposées. Lorsqu'il est apparu que ces valeurs limites, reposant uniquement sur l'évaluation du risque, ne pouvaient être atteintes, des objectifs intermédiaires ont été fixés qui tiennent compte des coûts et d'autres facteurs.

Le processus de consultation ayant conduit au lancement du programme CAFE a révélé que la grande majorité des représentants des États et des intéressés était favorable à l'utilisation des lignes directrices de l'OMS comme élément de base en matière de risque. C'est pourquoi la Commission souhaite que le réexamen et, si nécessaire, la révision de ces lignes directrices, ainsi que des autres informations nécessaires concernant les effets sur la santé humaine, aient lieu rapidement pour permettre le réexamen des directives filles sur la qualité de l'air.

6. CONCLUSION: VERS UNE STRATEGIE THEMATIQUE

La Commission compte annoncer, en 2004, une stratégie thématique répondant à ces critères, accompagnée et/ou suivie le cas échéant de propositions législatives. La date de 2004 présente l'avantage de laisser un délai réaliste pour l'élaboration de la stratégie et de coïncider avec plusieurs dates de révision prévues dans la législation en vigueur.

La stratégie se composera plus précisément:

- d'une étude approfondie de l'adéquation et de l'efficacité de la législation communautaire et des programmes nationaux existants au regard des problèmes de pollution atmosphérique qui subsistent, étude qui tiendra compte de la nécessité de protéger les groupes vulnérables et prévoira, le cas échéant, de réviser ou compléter les objectifs en matière de qualité de l'air et de retombées;
- d'une description détaillée accompagnée de références, à l'attention du public, des données et indicateurs disponibles en matière de qualité de l'air et de retombées;
- des résultats d'une analyse détaillée des autres mesures qui peuvent s'avérer nécessaires pour atteindre les objectifs en matière de qualité de l'air et de retombées;
- de propositions concernant des directives nouvelles ou révisées relatives à la qualité de l'air et aux PEN;
- d'un rapport d'avancement sur les politiques suivies dans des domaines connexes, y compris la mise au point des mesures de réduction des émissions énumérées au début de la partie 5.3.