

DOCUMENTS

Le programme air pur pour l'Europe ou programme CAFE

Clean air for Europe Vers une stratégie thématique de la qualité de l'air

Jean-Guy BARTAIRE*

Introduction

Le programme CAFE a été officiellement lancé le 4 mai 2001 par une communication** de la Commission européenne. L'objectif est de mettre au point une politique stratégique intégrée à long terme, telle que prévue par le sixième programme d'action pour l'environnement de la Commission, afin de protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets de la pollution atmosphérique.

La Commission européenne n'a pas attendu le 4 mai 2001 pour améliorer la qualité de l'air en Europe.

D'ailleurs, 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.

L'introduction du concept de développement durable a réconcilié développement économique et protection de l'environnement. L'amélioration de la qualité de l'air urbain au cours des dernières décennies a montré qu'il est réellement possible d'associer croissance économique et protection de l'environnement.

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 en fixant des plafonds nationaux d'émissions ;
- déterminer des moyens rentables de réduire la pollution dans les domaines ciblés à l'aide des programmes intégrés tels que 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.

En pratique, il s'agit de l'adoption de la directive-cadre sur la qualité de l'air*** et de ses directives filles telles que la directive 1999/30/CE qui fixe de nouvelles valeurs limites pour le SO₂, les NO_x, les particules et le plomb, la directive 2000/69/CE qui fixe des valeurs limites pour le CO et le benzène.

Par ailleurs, les discussions continuent sur la directive ozone et sur une quatrième directive fille concernant l'arsenic, le nickel, le cadmium, le mercure et les HAP.

Outre cette série de directives qualité de l'air, les directives plafonds nationaux d'émissions et grandes installations de combustion, celles réglementant les émissions de certains polluants produites par les véhicules légers ainsi que la qualité de l'essence et du diesel contribuent également à améliorer la qualité de l'air. La mise en œuvre progressive de la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution et l'introduction des Meilleures Techniques Disponibles (MTD) de réduction des émissions vont dans ce même sens d'amélioration de la qualité de l'air.

Devant un tel arsenal législatif communautaire, on peut se demander pourquoi la Commission a proposé le programme CAFE.

* EDF-EURELECTRIC.

Ce texte a fait l'objet d'une communication orale à la Journée d'études du CITEPA du 20 novembre 2001.

** COM (2001) 245 du 4 mai 2001.

*** Directive 96/62/CE.

Pourquoi un programme CAFE ?

Une première raison à CAFE est que la Commission a constaté que l'élaboration de nombreuses directives filles qualité de l'air prenait beaucoup de temps et ne constituait pas le moyen le mieux adapté pour légiférer en matière de qualité de l'air.

Par ailleurs, même si les progrès en matière d'amélioration de la qualité de l'air ont été très importants, il subsiste encore des problèmes tenaces. Les résultats du récent programme Auto-Oil II ont notamment mis en évidence les problèmes de pollution par l'ozone et les particules, polluants prioritaires du programme CAFE.

La Commission a donc établi une liste de thèmes prioritaires en matière de qualité de l'air, à savoir :

- **la lutte contre la pollution par les particules et l'ozone ;**
- **la résorption des problèmes d'acidification et d'eutrophisation ;**
- **l'atteinte aux monuments historiques par certains polluants atmosphériques ;**
- **le problème des zones sensibles à densité d'émissions particulièrement élevée ;**
- **les nouveaux problèmes relatifs aux polluants atmosphériques non encore réglementés ;**
- **la protection des groupes de personnes les plus vulnérables comme les enfants asthmatiques et les personnes souffrant de certaines maladies cardiaques ;**
- **la mise à la disposition du public et des organismes concernés d'informations à jour sur les concentrations dans l'air des polluants.**

La Commission considère qu'il sera plus facile de traiter de ces thèmes prioritaires dans le cadre d'une stratégie thématique cohérente de lutte contre la pollution atmosphérique et ses effets, à savoir le programme CAFE.

De plus, l'importance des travaux réalisés dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (Genève), qui a adopté en 1999 un protocole multipolluants, multi-effets dit « Protocole de Göteborg », a renforcé la nécessité d'une excellente collaboration entre les deux institutions internationales que sont la Commission européenne (Bruxelles) et les Nations Unies (Genève).

Qu'est-ce que le programme CAFE ?

Le programme CAFE, ou stratégie thématique cohérente de lutte contre la pollution atmosphérique et ses effets, 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 plafonds d'émissions nationaux, et concevoir de meilleurs systèmes de collecte d'informations, de modélisation et de prévision.**

Les deux directives filles qualité de l'air 1999/30/CE et 2000/96/CE doivent être révisées respectivement en 2003 et 2004.

Les directives ozone et plafonds nationaux d'émissions, la nouvelle directive grandes installations de combustion devront être révisées en 2004.

2004 apparaît donc comme la date cruciale pour la mise au point d'une stratégie thématique. Afin d'y parvenir, la Commission a lancé, le 4 mai 2001, un programme d'analyse technique et d'élaboration de la politique, le programme CAFE.

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 économiques résultant de l'action ou de l'absence d'action.

Objectifs spécifiques du programme CAFE

Les objectifs spécifiques du programme CAFE peuvent être résumés comme suit :

- produire, recueillir et valider des informations scientifiques sur les effets de la pollution de l'air ambiant ;
- produire, recueillir et valider des inventaires d'émissions ;
- produire, recueillir et valider des évaluations de la qualité de l'air ;
- produire, recueillir et valider des projections concernant les émissions ;
- produire, recueillir et valider des études coût-efficacité ;
- produire, recueillir et valider des modèles d'évaluation intégrée ;
- définir et actualiser des objectifs et indicateurs en matière de qualité de l'air et de retombées ;
- déterminer les mesures nécessaires à prendre pour réduire les émissions ;
- contribuer à l'application et au contrôle de l'efficacité de la législation actuelle de façon à contribuer au réexamen des protocoles internationaux et élaborer de nouvelles propositions si nécessaire ;
- faire en sorte que les mesures nécessaires pour atteindre de façon économiquement acceptable 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 ;

- déterminer une stratégie globale intégrée qui définisse des objectifs prévisionnels appropriés en matière de qualité de l'air et des mesures acceptables sur le plan économique pour les atteindre.

Atteindre ces objectifs signifie un programme de travail ambitieux

Atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus, avant 2004, en toute transparence, avec la participation de tous les intéressés et la coopération avec des organismes internationaux implique **un programme de travail ambitieux** nécessitant la réalisation de très nombreux travaux techniques dans des délais particulièrement courts. De plus, de nombreuses tâches techniques sont dépendantes les unes des autres et le non-respect du délai pour une tâche donnée affectera le respect du délai de réalisation d'autres tâches.

Le programme de travail CAFE élaboré par la Commission (35 pages de tableaux et texte) définit l'ensemble des tâches à réaliser d'ici 2004 dans les domaines suivants :

- évaluation des effets sanitaires ;
- évaluation de l'acidification et de l'eutrophisation ;
- évaluation des effets sur la forêt et la végétation ;
- évaluation des effets sur les matériaux ;
- sélection d'indicateurs ;
- sélection d'objectifs sanitaires et environnementaux pour optimisation ;
- surveillance de la qualité de l'air ;
- modélisation atmosphérique ;
- inventaires d'émissions ;
- mesures de réduction des émissions et courbes de coûts ;
- élaboration du scénario de référence ;
- analyse coûts-bénéfices ;
- évaluation des mesures, plafonds et objectifs proposés ;
- mise en œuvre des réglementations ;
- élaboration de la stratégie thématique.

En ce qui concerne les effets sur la santé et l'environnement, les priorités porteront sur les particules et l'ozone ainsi que le NO₂. La Commission a confié une étude à ce propos à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui devrait proposer de nouvelles valeurs guides pour la qualité de l'air.

Pour le scénario de référence, la Commission souhaite qu'il soit opérationnel en 2020.

En ce qui concerne la modélisation intégrée, le travail sera confié à la TFIAM (Task Force an Integrated Assessment Modelling) des Nations

Unies (Genève). Le principal modèle utilisé pour ce faire dans CAFE sera le modèle RAINS de l'IIASA. Un autre modèle en cours de développement, le modèle MERLIN, sera disponible et opérationnel en 2004. Les modèles MERLIN et ASAM seront utilisés en intercomparaison pour valider les données du modèle RAINS. (Le modèle ASAM a été développé par l'Imperial College de Londres).

Pour l'information du public, la Commission souhaite que les travaux menés dans le cadre du programme CAFE soient transparents et disponibles sur un **site Web**.

La participation des acteurs, de préférence active, est indispensable au bon déroulement du programme CAFE (par acteurs, on entend États membres, industrie, ONG, centres de recherche).

La revue par des pairs (validation scientifique des travaux menés dans le cadre du programme CAFE de façon à en garantir la robustesse) est obligatoire. Il est à noter que cette tâche prendra du temps (environ un an) et nécessitera d'importantes ressources.

Le développement d'un tel programme de travail nécessite la mise en place d'une structure organisationnelle solide.

Structure opérationnelle du programme CAFE

La direction de CAFE est assurée par la DG Environnement de la Commission européenne qui va mettre en place un secrétariat permanent dont le rôle sera d'assurer la cohérence, l'intégration des informations et la coordination de l'ensemble des activités du programme.

Un Comité Directeur CAFE est mis en place pour suivre le développement de la stratégie et les mesures politiques qui en découlent.

Deux types de groupes de travail seront créés :

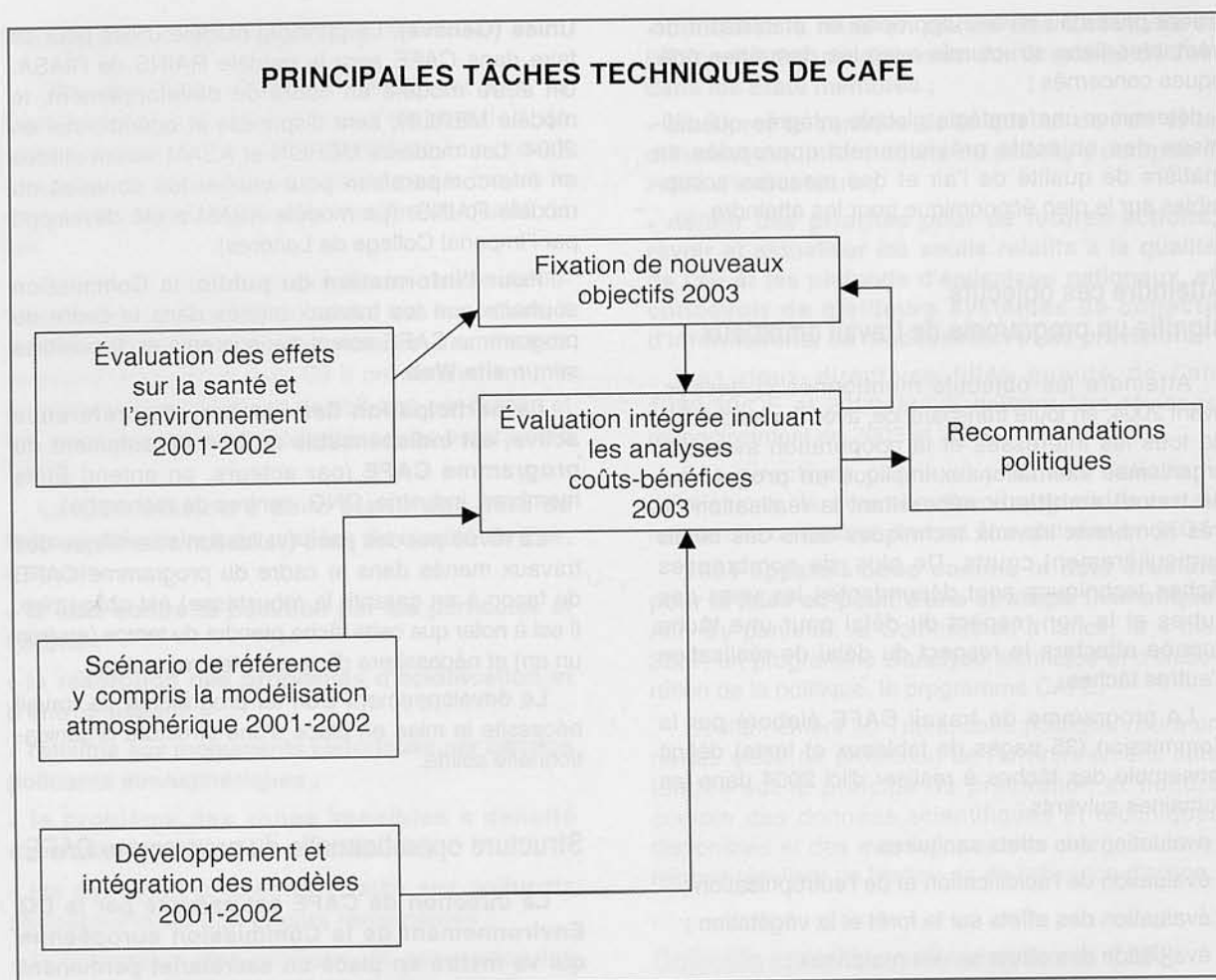
- **des groupes techniques thématiques permanents** dont la tâche sera d'évaluer l'analyse technique et la recherche nécessaires au développement de la stratégie globale et au détail politique ;
- **des groupes ad hoc temporaires** qui s'occuperont de tâches spécifiques et de mesures politiques.

Un groupe d'analyse technique (GAT) devra coordonner l'analyse technique menée au sein de CAFE. Ce groupe ne comprendra que des organisations clés au niveau européen et international telles que le Centre Commun de Recherche, l'OMS, l'Agence européenne de l'environnement, l'IIASA et la DG Recherche.

Deux groupes interservices seront créés au sein de la Commission.

- un groupe général qui assurera la coordination entre les différentes DG (environnement, industrie, énergie, transports, recherche, instruments financiers, consommation, etc.) ;

PRINCIPALES TÂCHES TECHNIQUES DE CAFE



- un groupe de coordination sectorielle qui devra observer comment CAFE peut s'inclure dans le développement de mesures sectorielles.

En guise de conclusion

Le programme CAFE constitue certainement l'un des plus ambitieux programmes mis en œuvre au niveau européen en matière d'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

Son originalité est d'appréhender la problématique qualité de l'air de façon globale, en toute transparence, en s'appuyant sur des résultats scientifiques solides, en intégrant le maximum de partenaires et d'acteurs, en réservant une large part à la collaboration internationale.

La réserve qu'il inspire en l'état actuel de mise en œuvre est la faisabilité du respect de l'énorme calendrier de travail proposé vis-à-vis de la date politiquement urgente de 2004.

Son succès dépendra largement du respect intégral de ses principes directeurs tels qu'édictés aujourd'hui et également de la bonne volonté des différents acteurs concernés quant à la réalisation de ce programme.

Il serait regrettable que la date butoir de 2004 constitue une gêne au respect des principes de transparence et de revue par des pairs des résultats scientifiques des différents groupes de travail et en conséquence altère la crédibilité de tout le programme.

DÉTAIL DES PRINCIPALES TÂCHES TECHNIQUES DE CAFE

