COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.7.2024
COM(2024) 348 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la directive (UE) 2016/2284 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques

1. INTRODUCTION

La directive (UE) 2016/2284 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques (ci-après la «directive») est l'un des instruments législatifs qui contribuent à la réalisation des objectifs en matière de pollution atmosphérique à l'horizon 2030 définis dans le plan d'action «zéro pollution»[1]. Y sont fixés, pour chaque État membre de l'UE, des engagements nationaux de réduction des émissions pour la période 2020-2029 et des engagements plus ambitieux pour la période à compter de 2030. La directive cible cinq polluants atmosphériques responsables d'incidences négatives notables sur la santé humaine et l'environnement, à savoir: le dioxyde de soufre (SO_2); les oxydes d'azote (NO_x); les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM); l'ammoniac (NH_3); et les particules fines ($PM_{2,5}$).

La directive est entrée en vigueur le 31 décembre 2016 et a abrogé la directive 2001/81/CE[2] fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques avec effet au 1er juillet 2018. Elle fixe au niveau national des obligations de réduction des émissions de polluants, exprimées en pourcentage des émissions de chaque polluant enregistrées au cours de l'année de référence 2005. Ces obligations sont d'application depuis 2020, les données relatives aux émissions ayant été déclarées pour la première fois en 2022.

Les engagements de la directive en matière de réduction des émissions de 2020 à 2029 correspondent aux engagements de réduction des émissions à partir de 2020 pris par l'UE et ses États membres au titre de la version révisée du protocole de Göteborg[3] à la convention sur la pollution atmosphérique de la CEE-ONU[4]. La directive transpose ces obligations internationales dans le droit de l'Union et fixe des engagements plus ambitieux à compter de 2030.

La directive porte sur les émissions nationales globales. Elle fait partie du cadre juridique de l'Union relatif à la qualité de l'air, au même titre que les directives concernant la qualité de l'air ambiant[5] et la législation de l'Union réglementant la pollution atmosphérique à la source[6]. La mise en œuvre efficace de la législation relative à la qualité de l'air est essentielle à la réalisation des deux objectifs liés à l'air du plan d'action «zéro pollution» à l'horizon 2030, à savoir: i) réduire de plus de 55 % les incidences de la pollution

---

1 COM(2021) 400 final.

2 Directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques, JO L 309 du 27.11.2001, p. 22.

3 Protocole de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, tel que modifié le 4 mai 2012 (version modifiée du protocole de Göteborg). http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html

4 Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (ci-après la «convention sur la pollution atmosphérique»). https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html

5 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) et directive 2004/107/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant (JO L 23 du 26.1.2005). La Commission a proposé de réviser ces directives le 26 octobre 2022 [COM(2022) 542 final/2]. Le Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord politique sur une directive révisée début de l'année 2024 (https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-standards-in-the-eu/).

6 Un aperçu est disponible à l'adresse suivante: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/air-pollution-key-sectors_en

atmosphérique sur la santé (exprimées en nombre de décès prématurés liés à la pollution par les $PM_{2,5}$) dans l'UE; et ii) réduire de 25 % (par rapport aux niveaux de 2005) la part des écosystèmes dans lesquels la pollution atmosphérique menace la biodiversité.

Les États membres étaient tenus de transposer intégralement la directive (UE) 2016/2284 dans leur législation nationale au plus tard le 1er juillet 2018.

La Commission a donné suite aux huit cas de communication tardive de la transposition de la directive en adressant aux États membres concernés des lettres de mise en demeure, conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Depuis lors, les huit dossiers en question ont tous été clôturés.

La Commission a vérifié la conformité des mesures nationales déclarées et a engagé neuf procédures d'infraction au motif que la législation nationale n'était pas conforme aux exigences de la directive. Toutes ces procédures, sauf une[7], ont été clôturées depuis lors.

En vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la directive, la Commission est tenue d'informer le Parlement européen et le Conseil des progrès réalisés dans la mise en œuvre.

Un premier rapport de ce type a été présenté en 2020[8]. Le présent deuxième rapport est dressé quatre ans après le précédent, comme l'exige l'article 11 de la directive. Y sont présentés les progrès accomplis à ce jour dans la mise en œuvre de la directive ainsi qu'une évaluation de la contribution de cette dernière à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 1er. Plus précisément, en vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la directive, la Commission est tenue de présenter un rapport d'avancement concernant:

- les niveaux d'émission indicatifs et les engagements de réduction des émissions visés à l'article 4 et, le cas échéant, les raisons de leur non-respect;
- les niveaux de qualité de l'air ambiant conformément aux lignes directrices relatives à la qualité de l'air publiées par l'Organisation mondiale de la santé;
- les objectifs de l'Union en matière de biodiversité et d'écosystèmes conformément au septième programme d'action pour l'environnement.

Aux termes de l'article 11, paragraphe 1, la Commission est également tenue:

- de définir les mesures supplémentaires requises au niveau de l'Union et des États membres pour atteindre ces objectifs;
- de présenter un rapport sur le recours aux fonds de l'Union pour soutenir les mesures prises en vue de se conformer aux objectifs de la directive;
- de présenter les résultats de l'examen par la Commission des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique et de leurs mises à jour conformément à l'article 10, paragraphe 1, troisième alinéa;
- d'évaluer les incidences de la directive sur les plans sanitaire, environnemental et socio-économique.

L'article 11, paragraphe 2, impose en outre à la Commission d'examiner l'opportunité de prendre des mesures supplémentaires, y compris d'éventuelles mesures législatives, lorsque le rapport indique que le non-respect des niveaux d'émission indicatifs et des engagements de réduction des émissions pourrait résulter de l'inefficacité de la législation

---

7 La procédure, toujours en cours, est dirigée contre la Pologne (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/INF_21_2743).

8 COM(2020) 266 final.

de l'Union en matière de lutte à la source contre la pollution atmosphérique, y compris de sa mise en œuvre au niveau des États membres.

La quatrième édition du rapport «Perspectives en matière d'air pur», dont la publication est prévue pour la fin de l'année 2024 et qui fait suite aux éditions précédentes[9], complétera le présent rapport en fournissant des informations sur la trajectoire en matière de conformité. Plus spécifiquement, les perspectives en matière d'air pur de 2024 fourniront une évaluation analytique détaillée de la mesure dans laquelle les États membres et l'Union dans son ensemble sont en voie de respecter les exigences en matière de réduction des émissions définies dans la directive et d'améliorer la qualité de l'air, réduisant ainsi les incidences sur la santé humaine et l'environnement, ainsi que des coûts et des avantages des mesures nécessaires et des incidences attendues.

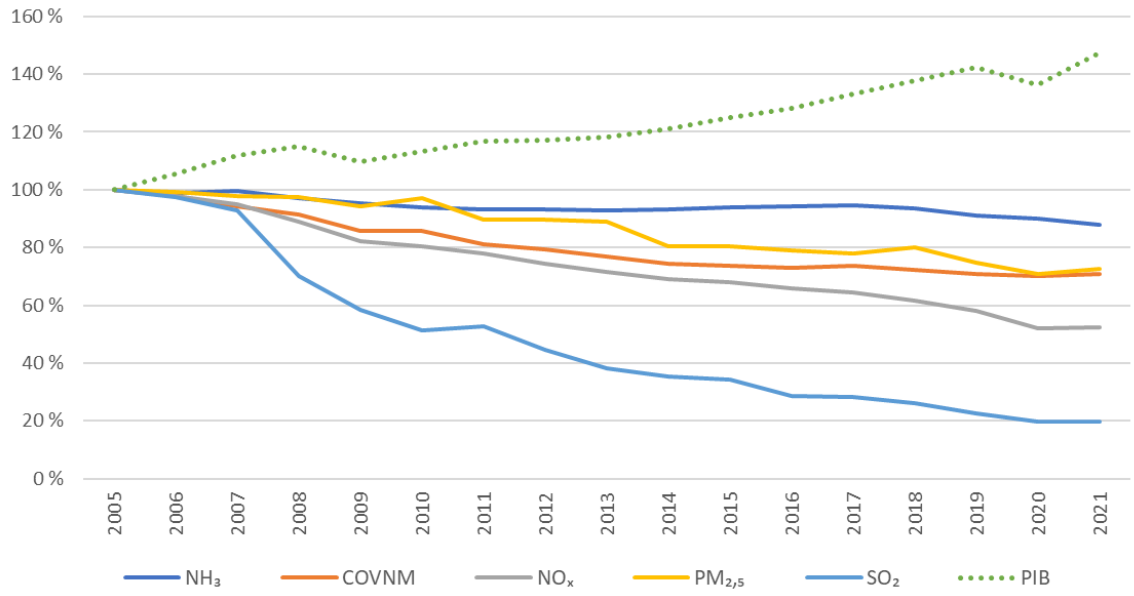
2. REALISATION PASSEE ET REALISATION ATTENDUE DES ENGAGEMENTS DE REDUCTION DES EMISSIONS

2.1. Réduction des émissions réalisée jusqu'à présent et contrôles de conformité

La principale obligation des États membres, telle qu'elle est énoncée dans la directive, est de réduire, pour la période 2020-2029 et à compter de 2030, leurs émissions relatives aux polluants atmosphériques que sont le SO_2, les NO_x, les COVNM, le NH_3 et les $PM_{2,5}$. Les engagements de réduction des États membres sont exprimés en pourcentage des niveaux d'émission enregistrés en 2005. Le graphique 1, dans lequel est présentée l'évolution des émissions relatives à ces polluants au niveau de l'UE, montre qu'au fil du temps, les émissions ont considérablement diminué pour tous les polluants à l'exception de l'ammoniac. Cette présentation masque toutefois les écarts existant entre les États membres, dont l'évolution au fil du temps est détaillée dans les publications de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)[10].

(9) Toutes ces publications sont disponibles à l'adresse suivante: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/clean-air-outlook_en

10 Pour les évolutions par pays en matière de polluants, voir: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/necd-directive-data-viewer-7 Pour en savoir plus sur l'état d'avancement de la mise en conformité par État membre et prendre connaissance de l'évaluation globale des progrès accomplis, voir: https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2023



Graphique 1: Évolution des émissions de NH_3, de $PM_{2,5}$, de COVNM, de NO_x et de SO_2 au sein l'UE au cours de la période 2005-2021, exprimée en pourcentage des niveaux enregistrés en 2005, par rapport au PIB des États membres de l'UE, exprimé en pourcentage du PIB de 2005 (source: https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2023)

Sur la base des inventaires des émissions communiqués chaque année par les États membres au titre de la directive, la Commission vérifie le respect des engagements de réduction des émissions. Les données concernant les émissions sont déclarées dans les inventaires avec un décalage de deux ans. Les données figurant dans les derniers inventaires communiqués par les États membres, en février 2024, concernent les émissions de 2022. En 2022, la Commission a donc vérifié, pour la première fois, le respect des engagements de réduction des émissions par les États membres sur la base de l'examen des données relatives aux émissions de 2020.

Comme le montre le tableau 1, dans l'ensemble, le niveau de conformité est relativement satisfaisant pour tous les polluants, à l'exception de l'ammoniac. En 2022, la Commission a constaté 19 cas de non-conformité, répartis parmi 14 États membres[11]. Bien que les cinq polluants soient tous concernés, la plupart des cas de non-conformité concernent l'ammoniac. En conséquence, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure à ces 14 États membres[12].

L'évaluation de la conformité réalisée en 2023 sur la base de l'examen des données de 2021 a montré que la plupart des cas de non-conformité n'avaient pas été résolus et a mis au jour quelques infractions supplémentaires[13]. La Commission y a donné suite en

[11] Bulgarie, Danemark, Irlande, Espagne, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie et Suède.

[12] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/FR/inf_23_142

[13] La Croatie n'ayant pas présenté son inventaire des émissions en 2023, une lettre de mise en demeure lui a été adressée. Elle ne figure donc pas dans l'évaluation de la conformité des émissions de 2021.

envoyant trois nouvelles lettres de mise en demeure[14] et neuf avis motivés[15] en novembre 2023[16].

Tableau 1: vue d'ensemble du non-respect des engagements en matière de réduction des émissions, sur la base des données de 2020 et 2021

Polluant	**États membres n'ayant pas respecté leurs engagements en 2020***	**États membres n'ayant pas respecté leurs engagements en 2021†**
NH_3	11 États membres: AT, BG, DK, ES, HU, IE, LT, LU, LV, PT, SE	10 États membres: AT, BG, DK, HU, IE, LT, LU, LV, PT, SE
$PM_{2,5}$	3 États membres: HU, LT, RO	3 États membres: HU, PL, RO
COVNM	2 États membres: LT, PL	3 États membres: LT, LU, PL
NO_x	2 États membres: LT, RO	2 États membres: LT, RO
SO_2	1 État membre: CY	1 État membre: CY

* D'après les inventaires communiqués par les États membres en 2022 (sur lesquels se fondaient les lettres de mise en demeure envoyées en janvier 2023).
† D'après les inventaires communiqués par les États membres en 2023 (sur lesquels se fondaient les lettres de mise en demeure et les avis motivés envoyés en novembre 2023).

Pour permettre une évaluation fiable du respect des engagements, les inventaires doivent être de bonne qualité. La Commission suit de près la qualité des inventaires et soutient les efforts déployés par les États membres en vue de leur amélioration (voir la section 5.1 du présent rapport), notamment en réalisant et en publiant des examens des inventaires nationaux[17] et en apportant son soutien sous la forme d'un renforcement des capacités.

Lors de l'examen des inventaires nationaux, la Commission vérifie la transparence, l'exactitude, la cohérence, la comparabilité et l'exhaustivité des informations fournies.

Il ressort de l'examen de 2023[18] que la qualité des inventaires était satisfaisante pour la plupart des États membres, avec toutefois quelques différences d'un pays à l'autre, une poignée d'inventaires étant de nettement moins bonne qualité. De nombreux points restent à améliorer dans tous les secteurs et pour tous les polluants, notamment en ce qui concerne:

- l'estimation des émissions — tantôt surestimées, tantôt sous-estimées — et la cohérence au sein des séries chronologiques de données;
- la transparence des méthodes et des nouvelles formules de calcul employées par rapport aux inventaires précédents;
- la mise en place de méthodes plus sophistiquées pour estimer les émissions provenant des principales sources ainsi que pour analyser les facteurs d'incertitude.

14 Luxembourg, Pologne et Roumanie.
15 Bulgarie, Chypre, Irlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Autriche, Portugal et Suède.
16 Procédures d'infraction du mois de novembre https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_23_5380.
17 Voir: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/emissions-inventories_en#review-of-national-emission-inventories
18 Voir l'évaluation à l'échelle de l'UE dans le rapport d'analyse horizontale: https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/a43a894a-191f-42c1-bb45-5dfc696ebdb3/details?download=true

L'examen des inventaires vise non seulement à évaluer la qualité des données qui y figurent, mais aussi à déterminer si les demandes des États membres de pouvoir recourir à l'une ou à l'autre des flexibilités prévues à l'article 5 de la directive peuvent être acceptées. L'article 5, paragraphe 1, fixe les conditions auxquelles les États membres peuvent ajuster leurs inventaires. Un ajustement peut notamment être opéré lorsqu'un État membre applique des méthodes améliorées d'inventaire des émissions, actualisées en fonction des nouvelles connaissances scientifiques apparues depuis l'établissement initial des engagements de réduction des émissions.

En 2021, un État membre a présenté de nouvelles demandes d'ajustement, tandis que plusieurs autres ont présenté de nouvelles demandes pour des ajustements précédemment approuvés. Depuis la présentation des inventaires de 2022, le nombre de demandes introduites pour pouvoir recourir aux flexibilités a considérablement diminué. Cette diminution s'explique par le fait que les engagements de réduction des émissions sont désormais exprimés en pourcentages. Les ajustements précédemment approuvés, quant à eux, concernaient les plafonds d'émission (qui étaient encore d'application en vertu de la directive 2001/81/CE, comme le prévoit la disposition transitoire définie à l'article 21, paragraphe 2, de la directive) et ne sont donc plus valables. Depuis cette modification, une seule demande d'ajustement au titre de l'article 5, paragraphe 1, a été reçue en 2022, pour être ensuite approuvée et présentée une nouvelle fois en 2023 en tant que demande précédemment approuvée. À ce jour, la Commission n'a reçu de demande pour aucune des autres flexibilités prévues à l'article 5 de la directive.

2.2. Réalisation attendue des engagements de réduction des émissions pour la période 2020-2029 et à compter de 2030

En vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la directive, les États membres sont tenus de communiquer tous les deux ans leurs projections des émissions de polluants atmosphériques pour les années 2020, 2025 et 2030[19], afin que puisse être évaluée la mesure dans laquelle ils sont en voie de respecter leurs engagements de réduction des émissions pour la période 2020-2029 et à compter de 2030. Les niveaux d'émission prévus pour 2025 sont également évalués au regard d'une trajectoire linéaire entre les engagements de réduction des émissions pour la période 2020-2029 et ceux applicables à compter de 2030 (conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive). Les projections doivent contenir un scénario «avec mesures» (uniquement les mesures existantes) et, le cas échéant, un scénario «avec mesures supplémentaires» (les mesures existantes et les mesures supplémentaires prévues)[20]. Lorsqu'un État membre prévoit de respecter l'ensemble de ses engagements de réduction des émissions dans le cadre des mesures existantes, le scénario «avec mesures supplémentaires» n'est pas nécessaire. La Commission réalise également son propre exercice de modélisation afin de compléter les projections des États membres et de pouvoir évaluer ainsi les probabilités de respect des engagements dans le cadre de différents scénarios. Les résultats de cette modélisation sont résumés dans la troisième édition du rapport «Perspectives en matière d'air pur»[21].

---

19 L'article 10, paragraphe 2, renvoie au tableau C de l'annexe I de la directive (UE) 2016/2284, dans lequel sont détaillées les exigences en matière de déclaration des émissions et des projections.

20 L'article 8, paragraphe 5, de la directive (UE) 2016/2284, renvoie à la partie 2 de son annexe IV, dans laquelle sont détaillées les exigences en matière de projections.

21 COM(2022) 673 final.

Les derniers rapports communiqués par les États membres datent de 2023. Vingt-deux États membres[22] ont présenté leurs projections à temps pour qu'elles puissent être examinées en détail[23]. Dans le cadre du scénario «avec mesures», c'est pour le NH_3 que les États membres prévoient le plus souvent de ne pas respecter leurs engagements de réduction des émissions (tant pour la période 2020-2029 qu'à compter de 2030), ce qui met en évidence la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre les émissions de NH_3. Dans les projections, le non-respect des engagements est mentionné à la même fréquence qu'il s'agisse des émissions de COVNM, de NO_x ou de $PM_{2,5}$. À l'exception de quelques cas spécifiques, le respect des engagements de réduction des émissions de SO_2 ne semble pour le moment pas poser problème au sein de l'UE.

Dans le cadre du scénario «avec mesures», l'analyse fait en outre apparaître que treize États membres[24] prévoient, en 2025, de respecter *l'ensemble* de leurs engagements de réduction des émissions pour la période 2020-2029, mais ils ne sont plus que huit[25] lorsqu'il s'agit des engagements à partir de 2030 (voir l'annexe 1 du présent rapport). Tous les États membres qui ne respectent pas leurs engagements de réduction des émissions au moyen des mesures existantes doivent mettre en place des mesures supplémentaires. Toutefois, deux des États membres qui prévoient de ne pas respecter un ou plusieurs de leurs engagements de réduction des émissions dans leur scénario «avec mesures» n'ont pas communiqué de scénario «avec mesures supplémentaires»[26].

Parallèlement, parmi les quinze États membres ayant présenté un scénario «avec mesures supplémentaires»[27], quatre ne prévoient toujours pas de pouvoir respecter l'ensemble de leurs engagements de réduction des émissions, tant en 2025 qu'en 2030[28]. Ces États membres (ainsi que ceux prévoyant de ne pas pouvoir respecter leurs engagements selon le scénario «avec mesures» et n'ayant pas présenté de scénario «avec mesures supplémentaires») devront mettre en place des mesures supplémentaires afin de respecter leurs engagements en matière de réduction des émissions.

Les projections présentées par les États membres ont également été évaluées au regard de la trajectoire de réduction linéaire entre les niveaux d'émission définis par les engagements de réduction des émissions pour la période 2020-2029 et ceux définis pour 2030 (conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive). Si treize États membres prévoient que leurs émissions de 2025 seront conformes à leurs engagements de réduction des émissions pour la période 2020-2029 selon le scénario «avec mesures», ce nombre passe à huit[29] lorsque ces émissions sont évaluées au regard de la trajectoire de réduction linéaire en 2025 (cette analyse se fonde sur le scénario «avec mesures», étant donné qu'il

---

22 La Croatie n'a pas présenté de projections en 2023 (une lettre de mise en demeure lui a donc été adressée), tandis que l'Espagne, la Hongrie et la Slovénie ont présenté leurs projections en retard (après le 15 mai 2023, soit deux mois après le délai légal de présentation des rapports). Le Portugal, quant à lui, a présenté une nouvelle fois ses projections de 2021. Ces rapports n'ont donc pas pu faire l'objet d'un contrôle de qualité dans le cadre de l'examen technique détaillé et ne sont pas inclus dans le résumé présenté ici. L'Allemagne ayant présenté ses projections après le 26 avril 2023, mais avant le 15 mai 2023, ses projections ont été examinées, mais de manière moins détaillée.

23 Un résumé détaillé de l'examen des projections réalisé en 2023 est disponible dans le rapport d'analyse horizontale.

24 Belgique, Bulgarie, Chypre, Tchéquie, Allemagne, Danemark, France, Grèce, Italie, Malte, Pays-Bas, Slovaquie et Finlande.

25 Belgique, Chypre, Tchéquie, Danemark, Grèce, Italie, Pays-Bas et Finlande.

26 Autriche et Suède.

27 Voir le chapitre 3.3 du rapport d'analyse horizontale de 2023.

28 Pour 2025: Estonie, Irlande, Lituanie et Pologne. Pour 2030: Bulgarie, Irlande, Luxembourg et Malte.

29 Belgique, Chypre, Tchéquie, Danemark, Grèce, Italie, Pays-Bas et Finlande.

ne restera que très peu de temps pour que des mesures supplémentaires puissent produire des effets d'ici à 2025).

Une évaluation fiable du risque futur de non-respect des engagements nécessite des projections de bonne qualité. De telles projections permettront également aux États membres d'adopter des mesures supplémentaires bien ciblées concernant les secteurs et les sources à l'origine de la pollution pour lesquels des efforts supplémentaires sont nécessaires. La Commission examine les projections des États membres en matière d'émissions pour chaque cycle de déclaration (tous les deux ans)[30] et observe les orientations les plus récentes en matière de déclaration. En 2023, la Commission a adopté un acte délégué[31] apportant des modifications ciblées à deux annexes de la directive, qui imposent aux États membres d'utiliser, à compter de 2025, le dernier modèle[32] de déclaration des projections adopté dans le cadre de la convention sur la pollution atmosphérique de la CEE-ONU. Ce modèle permettra de réaliser des projections d'émissions de meilleure qualité en ventilant les secteurs à l'origine des émissions de la même manière que dans les inventaires; les États membres disposeront ainsi d'une meilleure base pour concevoir des mesures supplémentaires ciblées. En 2023, bien qu'il n'était pas encore obligatoire de l'utiliser, environ la moitié des États membres avaient déjà communiqué leurs projections en utilisant cette version plus ventilée du modèle de déclaration.

3. ANALYSE DES PROGRAMMES NATIONAUX DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE

3.1. Respect des exigences juridiques

En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive, les États membres sont tenus d'adopter un programme national de lutte contre la pollution atmosphérique pour démontrer de quelle manière ils entendent limiter leurs émissions anthropiques annuelles afin de respecter leurs engagements de réduction des émissions. Le programme national de lutte contre la pollution atmosphérique constitue un instrument central de gouvernance permettant aux États membres de coordonner leurs politiques et mesures afin de garantir le respect des engagements nationaux de réduction des émissions. Son élaboration nécessite la consultation et la participation des autorités compétentes à différents niveaux ainsi que de plusieurs secteurs tels que l'environnement, l'agriculture, l'énergie, le climat, les transports, l'industrie et la finance. Un soin particulier est accordé à la cohérence des plans et des programmes pour l'ensemble des domaines d'action pertinents. En outre, le programme national de lutte contre la pollution atmosphérique est un outil qui permet de faire connaître les politiques de lutte contre la pollution d'un État membre et d'associer le public au processus d'élaboration des politiques dans le cadre de consultations.

Conformément à l'article 6, paragraphe 10, de la directive, la Commission a précisé le format des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique dans la

[30] Voir: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/national-air-pollution-control-programmes-and-projections_en

[31] Directive déléguée (UE) 2024/299 de la Commission du 27 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la méthode de déclaration des projections des émissions pour certains polluants atmosphériques.

[32] Modèle de rapport figurant à l'annexe IV, disponible à l'adresse suivante: https://www.ceip.at/reporting-instructions/annexes-to-the-2023-reporting-guidelines

décision d'exécution (UE) 2018/1522 de la Commission[33] établissant des contenus obligatoires et facultatifs, sur la base de l'article 6 et de l'annexe III, partie 1, de la directive. Les politiques et mesures supplémentaires retenues en vue d'une adoption par les États membres pour réduire davantage les émissions constituent une partie essentielle du contenu obligatoire. Les politiques et mesures supplémentaires doivent être communiquées au moyen de l'outil en ligne dédié de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE). Conformément à l'article 6, paragraphe 9, de la directive, la Commission a également rédigé des orientations pour l'élaboration des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique[34]. Ces orientations permettent aux États membres d'établir leurs programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique dans le format requis et en respectant les exigences de la directive. Les premiers programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique devaient être soumis au plus tard le 1er avril 2019. Les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique doivent être mis à jour au minimum tous les quatre ans, et plus tôt si de nouvelles données le requièrent. En 2023, un certain nombre d'États membres devaient encore mettre à jour leur programme national de lutte contre la pollution atmosphérique[35].

En raison de retards importants dans la présentation des premiers programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique, des procédures d'infraction pour non-communication ont été ouvertes à l'encontre de cinq États membres en février[36] et juillet 2020[37]. Tous les États membres concernés ont ensuite présenté leur programme national de lutte contre la pollution atmosphérique et les procédures ont été clôturées.

Depuis mai 2020 (date butoir pour communiquer les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique examinés dans le premier rapport de mise en œuvre), la Commission a reçu et analysé les premiers programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique de la Grèce, de l'Italie, du Luxembourg et de la Roumanie, ainsi que les programmes nationaux actualisés de la Belgique, de Chypre, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande et de la France. Récemment, la Commission a également reçu des programmes actualisés de la part des Pays-Bas, de la Pologne et de la Tchéquie, mais ces programmes n'avaient pas encore été analysés en détail au moment de la rédaction du présent rapport[38]. En outre, conformément à l'article 6, paragraphe 4, l'Irlande et le Luxembourg ont présenté une version actualisée de leurs politiques et mesures, qui font l'objet de la section suivante.

---

33 Décision d'exécution (UE) 2018/1522 de la Commission du 11 octobre 2018 établissant un format commun pour les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique au titre de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, JO L 256 du 12.10.2018, p. 87.

34 Communication de la Commission — Orientations pour l'élaboration des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique au titre de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, JO C 77 du 1.3.2019, p. 1.

35 Tous les États membres n'ayant pas présenté leur premier programme national de lutte contre la pollution atmosphérique avant la date butoir du 1er avril 2019, des programmes actualisés seront encore présentés tout au long de l'année 2024 (et au-delà), conformément à l'obligation des États membres de mettre à jour leur programme tous les quatre ans.

36 Grèce, Malte et Roumanie.

37 Italie et Luxembourg.

38 L'analyse des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique figurant dans le présent rapport fait suite au rapport d'analyse horizontale à mi-parcours de 2023, qui a été achevé en décembre 2023.

Sur les dix États membres ayant communiqué leur programme national de lutte contre la pollution atmosphérique depuis mai 2020, six ont utilisé le format commun[39], trois l'ont utilisé en partie[40] et un ne l'a pas utilisé[41].

Au titre de l'article 6, paragraphe 5, de la directive, les États membres sont tenus de consulter le public conformément à la directive 2003/35/CE[42] au sujet de leur projet de programme national de lutte contre la pollution atmosphérique. Parmi les quatre États membres à avoir présenté leur premier programme national de lutte contre la pollution atmosphérique au cours de la période couverte par le présent rapport, trois[43] ont mené une consultation publique. Le dernier État membre[44] n'a pas apporté la preuve qu'une consultation avait été réalisée. Parmi les six programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique mis à jour, deux[45] ont fait l'objet d'une consultation publique et trois[46] ne contenaient aucune preuve en ce sens. Pour ce qui est du dernier[47], la réalisation d'une consultation publique n'a pas pu être établie.

En ce qui concerne la communication du contenu obligatoire du programme national de lutte contre la pollution atmosphérique, même si la majorité des documents analysés contenaient la totalité du contenu obligatoire ou ne présentaient que des lacunes relativement mineures[48], un manque de détails sur les politiques et mesures supplémentaires est observé de manière générale, ce qui a compliqué la réalisation d'une analyse en profondeur. La plupart des États membres n'ont fourni que peu d'informations facultatives.

Les projections que les États membres ont utilisées dans leur programme national de lutte contre la pollution atmosphérique sont, dans la plupart des cas[49], cohérentes avec les dernières projections d'émissions de polluants atmosphériques qu'ils ont présentées au titre de l'article 10, paragraphe 2, de la directive. Des incohérences majeures ont été constatées pour trois États membres[50] et des incohérences mineures ont été constatées pour un État membre[51]. La fiabilité et la cohérence des projections sont importantes pour pouvoir concevoir des politiques et mesures correctement ciblées.

Tous les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique communiqués par les États membres ainsi que leur évaluation sont publiés sur le site web de la Commission[52].

---

39 Belgique, Chypre, Finlande, France, Grèce et Luxembourg.
40 Danemark, Roumanie et Italie.
41 Estonie.
42 Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, JO L 156 du 25.6.2003, p. 17.
43 Luxembourg, Roumanie et Grèce.
44 Italie.
45 Danemark et Finlande.
46 Belgique, Chypre et Estonie.
47 France.
48 Belgique, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Italie et Roumanie.
49 Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, France et Roumanie.
50 Chypre, Grèce et Italie.
51 Luxembourg.
52 https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/national-air-pollution-control-programmes-and-projections_en

3.2. Analyse des politiques et mesures supplémentaires communiquées

Les États membres qui n'ont pas respecté leurs engagements de réduction des émissions avec leurs politiques actuelles ou qui ne prévoient pas de le faire doivent communiquer dans leur programme national les politiques et mesures supplémentaires qu'ils ont envisagé d'adopter en vue de respecter leurs engagements ainsi que celles qu'ils ont de fait retenues. Ces rapports doivent être établis au moyen de l'outil en ligne dédié de l'AEE, géré par cette dernière.

Les États membres sur lesquels porte la présente section sont ceux qui ont présenté un premier programme national de lutte contre la pollution atmosphérique ou un programme actualisé (la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg et la Roumanie) ainsi que les deux États membres (l'Irlande et le Luxembourg) qui ont uniquement communiqué une mise à jour de leurs politiques et mesures (au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive), comme indiqué à la section 3.1.

L'étendue et le niveau de détail des informations communiquées par les États membres concernant leurs politiques et mesures supplémentaires varient d'un pays à l'autre et d'une mesure à l'autre. Il ressort clairement du dernier examen des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique et des politiques et mesures[53] que plusieurs des lacunes recensées lors des examens précédents et résumées dans le premier rapport de mise en œuvre subsistent, notamment:

- les rapports ne contiennent pas suffisamment d'informations pour pouvoir déterminer si les politiques et mesures sont réellement des mesures supplémentaires qui, en tant que telles, permettraient aux États membres ne respectant pas leurs engagements à les respecter; en outre, pour environ un tiers des politiques et mesures déclarées comme étant supplémentaires dans le scénario «avec mesures supplémentaires», les dates de début de mise en œuvre sont bien antérieures à 2023, ce qui remet en question leur caractère «supplémentaire»;
- les incidences des politiques et mesures sur la réduction des émissions ne sont pas quantifiées (et, lorsqu'elles le sont, les rapports ne contiennent pas suffisamment d'informations pour pouvoir déterminer si ces incidences sont réalistes); et
- d'une manière plus générale, et même s'il convient de souligner que leur qualité varie d'un État membre à l'autre, les rapports ne contiennent pas suffisamment d'informations sur la conception et l'objet des politiques et mesures pour pouvoir juger de leur crédibilité.

Ces observations s'appliquent également aux États membres qui ont présenté leur premier programme national de lutte contre la pollution atmosphérique après la publication du rapport de mise en œuvre de 2020. Parmi ces États membres, la Grèce n'a pas envisagé l'adoption de politiques et mesures supplémentaires, car elle prévoit de respecter tous ses engagements en matière de réduction des émissions dans le cadre d'un scénario «avec mesures». L'Italie et la Roumanie, quant à elles, ont sélectionné respectivement 24 et 33 politiques et mesures supplémentaires, ciblant l'ensemble des polluants. Ces politiques et mesures visent principalement les secteurs de la consommation d'énergie, de l'agriculture et des transports, dans le cas de l'Italie, et les secteurs de la consommation

[53] https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/52f82bad-1dae-4ead-869c-d2bf757621f2/details (examen des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique) et https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/overview-of-compliant-air-pollution-policies (tableau de bord de l'outil en ligne dédié de l'AEE).

d'énergie, des transports et de l'industrie, dans le cas de la Roumanie. Tous les États membres présentant leur programme national de lutte contre la pollution atmosphérique pour la première fois ont retenu les mesures agricoles visées à l'annexe III, partie 2, de la directive, ou apporté la preuve que ces mesures étaient déjà en place et mises en œuvre dans le cadre d'autres programmes ou d'autres plans d'action.

Parmi les six États membres ayant présenté à nouveau leur programme national de lutte contre la pollution atmosphérique en 2023, la Belgique, le Danemark et la Finlande n'ont pas envisagé d'adopter de politiques et mesures supplémentaires, car ils prévoient de respecter l'ensemble de leurs engagements de réduction des émissions dans le cadre d'un scénario «avec mesures». Les politiques et mesures présentées par les autres États membres[54] font l'objet de conclusions plus détaillées, exposées ci-après:

- selon les informations communiquées par l'intermédiaire de l'outil en ligne dédié de l'AEE, sur les 78 politiques et mesures supplémentaires dont l'adoption a été envisagée, 48 ont été retenues pour adoption (soit 62 % des politiques et mesures envisagées). La proportion des politiques et mesures retenues en vue de leur adoption parmi celles envisagées varie considérablement d'un État membre à l'autre (aucune des politiques et mesures envisagées n'ayant été retenue dans certains cas, et toutes les politiques et mesures envisagées ayant été retenues dans d'autres);
- la principale difficulté à laquelle sont confrontés les États membres est celle de réduire les émissions de polluants provenant des principales sources d'émission: l'agriculture (NH_3); la combustion provenant du secteur commercial, des institutions, des ménages et des transports routiers ($PM_{2,5}$); ainsi que l'utilisation industrielle de solvants (COVNM). L'analyse des politiques et mesures a montré que les États membres avaient accordé la priorité à l'examen et à l'adoption de politiques et mesures ciblant ces secteurs, qui contribuent le plus aux émissions. Plus des deux tiers des politiques et mesures envisagées pour le secteur agricole et plus de la moitié des politiques et mesures ayant trait aux transports et à la consommation d'énergie ont été retenues en vue de leur adoption. Toutefois, très peu de politiques et mesures ont été envisagées et retenues en vue de leur adoption dans les secteurs des procédés industriels et de la gestion des déchets;
- un État membre[55] a présenté une mesure unique par l'intermédiaire de l'outil en ligne dédié de l'AEE. Il s'agissait en réalité de son programme national de lutte contre la pollution atmosphérique, dans son ensemble, sans informations supplémentaires au sujet des différentes politiques et mesures retenues en vue de leur adoption. Ces informations sont jugées insuffisantes.

3.3. Liens entre les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique et d'autres plans

Il existe de nombreux liens entre les politiques en matière de qualité de l'air et celles concernant le climat et l'énergie, car les sources d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques sont souvent les mêmes. Par conséquent, une même mesure peut souvent contribuer à la réalisation des objectifs tant en matière de qualité de l'air qu'en

[54] Les informations figurant ci-dessous englobent les politiques et mesures présentées par l'Irlande et le Luxembourg au titre de l'article 6, paragraphe 4, ainsi que le premier programme national de lutte contre la pollution atmosphérique présenté par la Roumanie, traité dans le rapport d'analyse horizontale à mi-parcours des programmes nationaux de lutte contre la pollution réalisé en 2023, compte tenu de sa présentation tardive.

[55] France.

matière de climat (tels que la mise au point de modes de transport propres ou l'amélioration de l'isolation des bâtiments afin de réduire la consommation d'énergie). Toutefois, il peut aussi exister des compromis dans certains cas (le recours à la bioénergie pour le chauffage domestique, par exemple).

La législation sur la qualité de l'air et celle applicable à l'énergie et au climat renvoient l'une à l'autre et exigent que des liens soient établis entre les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique et les plans nationaux en matière d'énergie et de climat (PNEC)[56] présentés au titre du règlement (UE) 2018/1999[57]. Dans ses orientations relatives à l'élaboration des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique, la Commission invite expressément les États membres à prendre en considération, lors de l'élaboration de leurs programmes nationaux, les politiques et mesures également conçues en vue de respecter les obligations en matière de climat et d'énergie. Ensuite, dans ses orientations[58] sur la rédaction des PNEC actualisés, la Commission encourage les États membres à mettre à jour leur PNEC en opérant un parallèle étroit avec les mises à jour apportées à leur programme national de lutte contre la pollution atmosphérique, et en veillant tout particulièrement à renforcer l'évaluation de l'incidence des politiques et mesures prévues sur les émissions de polluants atmosphériques.

En raison des délais légaux différents et des retards accusés dans la présentation des plans nationaux de lutte contre le changement climatique et des PNEC, il se peut que les dates de présentation de ces deux plans ne correspondent pas. Il peut donc s'avérer nécessaire de veiller à leur cohérence sur la base des projets de PNEC. Il convient néanmoins que les liens entre les politiques relatives à la qualité de l'air et celles concernant le climat et l'énergie soient pris en considération dans la version définitive des PNEC, que les États membres doivent présenter au plus tard le 30 juin 2024. Il ressort de l'évaluation des projets de PNEC mis à jour réalisée par la Commission en 2023[59] que plus de la moitié des plans présentés ne contenaient pas les informations requises au sujet de l'incidence des politiques sur les émissions prévues des principaux polluants atmosphériques au titre de la directive, ou concernant l'harmonisation du programme national de lutte contre la pollution atmosphérique avec les programmes en matière d'énergie et de climat.

Selon la dernière évaluation[60], les priorités du cadre d'action en matière d'énergie et de changement climatique sont, de manière générale, bien décrites dans les plans nationaux de lutte contre le changement climatique. La plupart des États membres ont fourni des informations sur les principaux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que sur leurs objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique.

---

56 Voir la directive (UE) 2016/2284, article 1er (synergies); annexe III, partie 1 (cohérence des priorités); annexe IV, partie 2 (cohérence des projections). Parallèlement, voir le règlement (UE) 2018/1999, annexe I, section A, point 5.1. i), qui requiert la notification des incidences prévues des politiques et mesures planifiées sur les émissions des polluants atmosphériques visés par la directive (UE) 2018/2284.

57 Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) nº 663/2009 et (CE) nº 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) nº 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, JO L 328 du 21.12.2018, p. 1.

58 Communication de la Commission 2022/C 495/02 relative aux orientations à l'intention des États membres pour la mise à jour des plans nationaux en matière d'énergie et de climat pour la période 2021-2030.

59 COM(2023) 796 final.

60 https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/52f82bad-1dae-4ead-869c-d2bf757621f2/details

Trois États membres[61] indiquent clairement dans les politiques et mesures présentées que toutes ont été élaborées conformément à leur PNEC.

L'analyse des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique indique toutefois que les liens entre les politiques relatives à la qualité de l'air et celles concernant le climat et l'énergie pourraient être renforcés et que les deux exercices de planification devraient être davantage intégrés afin d'accroître l'efficacité des politiques sous-jacentes. Cette intégration nécessiterait une évaluation plus systématique des liens entre les politiques relatives à la qualité de l'air et celles concernant le climat et l'énergie, et notamment des synergies et des compromis[62] entre ces politiques. La Commission se penchera sur les moyens d'améliorer cet aspect dans les futures évaluations qu'elle réalisera, tant au titre du règlement (UE) 2018/1999 et qu'au titre de la directive.

Outre les liens avec les mesures en matière d'énergie et de climat, dans leurs programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique, les États membres devraient également rechercher à établir des synergies avec les mesures agricoles afin de réduire avant tout les émissions d'ammoniac. Les émissions d'ammoniac proviennent principalement de l'activité agricole, qu'il s'agisse de l'élevage ou des cultures[63]. Les travaux actuels de la Commission visant à traiter les nutriments de manière intégrée sont pertinents dans ce contexte, car ils permettent d'établir des liens plus clairs entre les politiques relatives à l'air, à l'eau, aux sols, à la biodiversité et à l'agriculture. La stratégie «De la ferme à la table»[64] et la nouvelle politique agricole commune en sont des exemples notables.

La Commission a, par exemple, veillé à l'intégration des considérations relatives à la qualité de l'air dans les plans stratégiques établis par les États membres en 2023 dans le cadre de la politique agricole commune pour la période 2023-2027. Dans ce contexte, la Commission s'attache à encourager les États membres à élaborer et à mettre en œuvre des interventions et des indicateurs de résultats ayant un lien direct avec la réduction des émissions d'ammoniac, compte tenu des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la directive PEN, notamment du fait que de nombreux États membres ne sont pas encore parvenus à réduire davantage leurs émissions d'ammoniac.

4. ANALYSE DES INCIDENCES DES REDUCTIONS DES EMISSIONS

4.1. Incidences sur la qualité de l'air et la santé humaine

La réduction des émissions de polluants entraîne une diminution des concentrations de polluants, une amélioration de la qualité de l'air et une diminution de la morbidité et de la mortalité liées à la pollution atmosphérique[65].

---

61 Chypre, Luxembourg et Roumanie.

62 À titre d'exemple en matière de compromis, deux États membres (Chypre et l'Irlande) ont retenu, en vue de leur adoption, des politiques et mesures qui accordaient la priorité à des objectifs fixés dans le PNEC qui étaient incompatibles avec la réalisation de réduction des émissions de NH_3. Ces politiques et mesures ont été retenues dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre, mais elles sont susceptibles d'entraîner une augmentation des émissions de NH_3 si elles ne sont pas accompagnées de mesures visant à réduire ces dernières.

63 L'agriculture est à l'origine plus de 90 % des émissions d'ammoniac dans l'UE (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/necd-directive-data-viewer-7).

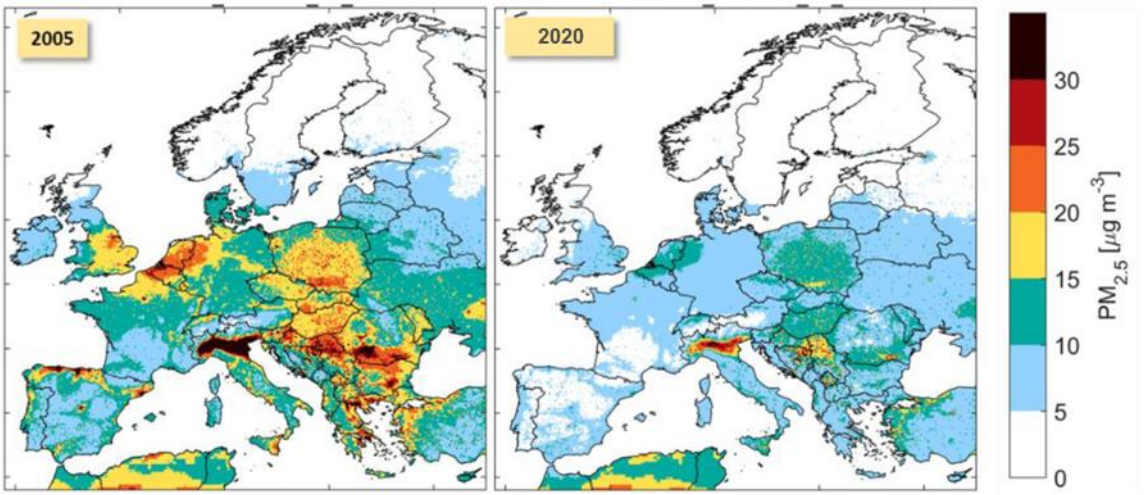
64 COM(2020) 381 final.

65 https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/health-impacts-of-exposure-to

Le graphique 2 montre l'évolution, de 2005 à 2020, des concentrations annuelles moyennes de $PM_{2,5}$, le polluant atmosphérique ayant les effets les plus néfastes sur la santé humaine.

Ces cartes montrent que, bien que la situation se soit améliorée au fil du temps[66], des concentrations bien supérieures au niveau annuel de 5 µg/m^3 recommandé dans les lignes directrices de l'OMS de 2021[67] sont encore relevées dans de nombreuses régions.

La troisième édition du rapport «Perspectives en matière d'air pur»[68] prévoit de nouvelles améliorations à l'avenir, mais celles-ci ne suffiront toujours pas à atteindre partout le niveau préconisé par l'OMS compte tenu de la situation de départ.



Graphique 2: concentrations annuelles moyennes de $PM_{2,5}$ en 2005 et 2020 (source: adaptation de la troisième édition du rapport «Perspectives en matière d'air pur»[69])

Cette évolution des concentrations s'est traduite par une évolution du niveau du nombre de personnes exposées à des concentrations nocives de polluants.

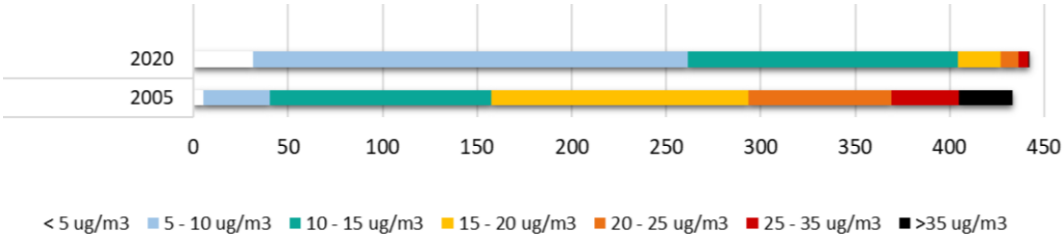
Le graphique 2 montre une diminution sensible du nombre de personnes exposées à des niveaux de $PM_{2,5}$ supérieurs à 20 µg/m^3 (qui est passé de 140 à 14 millions). Il montre en outre que seule une minorité de la population de l'UE (31 millions de personnes en 2020) jouit d'un air d'une qualité conforme aux recommandations formulées par l'OMS dans ses dernières lignes directrices.

66 L'amélioration observée au niveau des concentrations annuelles moyennes de $PM_{2,5}$ est en grande partie indépendante des mesures de confinement liées à la COVID-19. Selon l'AEE, l'incidence de ces dernières sur la concentration annuelle moyenne de $PM_{2,5}$ n'a pas dépassé une réduction médiane de 5 % dans l'ensemble des stations de surveillance. Des incidences plus importantes ont été observées pour le NO_2 (https://www.eea.europa.eu/publications/status-of-air-quality-in-Europe-2022).

67 https://iris.who.int/handle/10665/345329

68 COM(2022) 673.

69 Klimont et al., «Support to the development of the Third Clean Air Outlook», IIASA, 2022.



Graphique 3: population de l'EU-27 (en millions de personnes) exposée à différents degrés de concentration de $PM_{2,5}$ (source: adaptation de la troisième édition du rapport «Perspectives en matière d'air pur»)

Bien que l'évolution de la courbe au fil du temps montre que la situation s'améliore, en 2021, 97 % de la population urbaine de l'UE était toujours exposée à des concentrations de particules fines supérieures aux niveaux préconisés par l'OMS dans ses dernières lignes directrices.

C'est en Europe centrale et orientale et dans le nord de l'Italie que les concentrations de particules les plus élevées ont été observées (comme le montre également le graphique 2), principalement en raison du recours aux combustibles solides pour le chauffage domestique et dans l'industrie[70].

Les régions les plus pauvres d'Europe (les 20 % où le PIB par habitant est le plus faible) sont souvent particulièrement touchées par la pollution atmosphérique, les niveaux de $PM_{2,5}$ y étant supérieurs d'un tiers environ par rapport aux régions les plus riches[71,72]. Les groupes vulnérables, tels que les personnes âgées, les personnes souffrant de problèmes de santé préexistants, les enfants et les femmes enceintes, sont plus susceptibles d'être touchés par les risques sanitaires présentés par la pollution atmosphérique, et des facteurs socio-économiques peuvent contribuer au degré d'exposition.

La réduction globale des effets néfastes de la pollution atmosphérique sur la santé au fil du temps (soit une réduction de près de 50 % du nombre de décès prématurés imputables à l'exposition à la concentration totale de $PM_{2,5}$ entre 2005 et 2020) met l'UE sur la bonne voie pour atteindre son objectif «zéro pollution» consistant à réduire de plus de 55 % les effets de la pollution atmosphérique sur la santé d'ici à 2030, par rapport aux niveaux de 2005[73]. Pour maintenir cette tendance, la Commission entend veiller à la bonne mise en œuvre des directives sur la qualité de l'air ambiant. En février 2024, 25 procédures d'infraction ouvertes à l'encontre de 16 États membres[74] pour mauvaise application des directives sur la qualité de l'air ambiant étaient toujours en cours. La Cour de justice a statué sur 15 d'entre elles[75].

---

70 AEE, «Europe's air quality status 2023». https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2023

71 https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/income-related-environmental-inequalities-associated

72 https://discomap.eea.europa.eu/atlas/?page=Combined-risks-and-inequalities&views=PM%E2%82%82.%E2%82%85--vs-GDP

73 COM(2022) 673 final.

74 La Belgique, la Bulgarie, la Tchéquie, l'Allemagne, la France, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, la Croatie, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suède, la Slovénie et la Slovaquie.

75 Concernant la Bulgarie, la Grèce, la France, l'Italie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Roumanie pour les PM_{10}; concernant l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal pour le NO_2; et concernant la Bulgarie pour le SO_2.

4.2. Incidences sur les écosystèmes

La pollution atmosphérique nuit non seulement à la santé humaine, mais entraîne également l'acidification et l'eutrophisation des sols ainsi que la formation d'ozone au sol, phénomènes qui sont tous néfastes pour les écosystèmes (qu'il s'agisse d'écosystèmes d'eau douce, terrestres, semi-naturels ou agricoles) et la biodiversité.

La troisième édition du rapport «Perspectives en matière d'air pur» a montré que, dans l'UE, la part des écosystèmes où les charges critiques pour l'acidification sont dépassées est passée de 9 % à 5,5 % de la superficie totale des écosystèmes entre 2015 et 2020. La part des écosystèmes où les dépôts d'azote dépassent les charges critiques pour l'eutrophisation est beaucoup plus importante que la superficie touchée par l'acidification. En outre, l'amélioration relative constatée est moindre, puisque la part des écosystèmes présentant des dépôts d'azote dépassant les charges critiques est passée de 80,2 % à 74,9 % entre 2015 et 2020.

Au niveau des États membres, les dépassements les plus élevés des charges critiques en azote en 2021 ont été constatés dans la vallée du Po, en Italie, dans les zones frontalières entre les Pays-Bas et l'Allemagne, le long de la frontière entre le Danemark et l'Allemagne et dans le nord-est de l'Espagne, avec quelques points névralgiques supplémentaires observés aux Pays-Bas et dans les zones frontalières qu'ils partagent avec la Belgique[76].

Les États membres devront donc prendre de nouvelles mesures[77] pour réduire l'eutrophisation causée par la pollution atmosphérique afin d'atteindre, d'ici à 2030, l'objectif «zéro pollution» de l'UE consistant à réduire de 25 % la part des écosystèmes de l'UE où la pollution atmosphérique menace la biodiversité.

En vertu de l'article 9 et de l'article 10, paragraphe 4, de la directive, les États membres sont tenus de déclarer ces incidences sur les écosystèmes tous les quatre ans à compter du 1er juillet 2019, en s'appuyant sur un réseau représentatif de sites qui devait être déclaré au plus tard le 1er juillet 2018. Afin de faciliter la déclaration par les États membres des incidences sur les écosystèmes et leur analyse ultérieure, la Commission européenne a publié une communication[78] ainsi qu'un modèle de rapport facultatif accompagné d'un guide[79]. Au cours des deux cycles de déclaration (2018-2019 et 2022-2023), tous les États membres se sont conformés à leurs obligations en matière de rapports.

L'évaluation, par la Commission, des rapports présentés par les États membres lors du premier cycle de déclaration a montré que le réseau de sites et les données communiquées n'étaient pas suffisamment représentatifs et ne permettaient pas de surveiller les effets de la pollution atmosphérique sur les écosystèmes. Sur la base des enseignements tirés de ce premier cycle de déclaration , une note d'orientation sur la sélection des sites[80] a été élaborée par la Commission, aidée dans sa tâche par des experts de l'AEE et des États membres. Cette note d'orientation a pour objectif d'aider chaque État membre à mettre en

---

76 Eutrophication caused by atmospheric nitrogen deposition in Europe, AEE, 2023.

77 COM(2022) 673 final.

78 Communication de la Commission relative à la surveillance des écosystèmes au titre de l'article 9 et de l'annexe V de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques («directive sur les plafonds d'émission nationaux» ou «directive PEN»), JO C 92 du 11.3.2019.

79 https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/ecosysmonitoring.htm

80 https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/85f4b9c0-e232-42b7-9940-9262f75ac625/details

place un réseau représentatif de sites de surveillance. Le modèle de rapport facultatif[81] a été adapté en fonction des commentaires formulés par les États membres et l'AEE. L'analyse du deuxième cycle de déclaration montre une augmentation du nombre total de sites et de paramètres déclarés par rapport au premier cycle (+ 14 %). Bien que la répartition des sites corresponde davantage à celle des types d'écosystèmes présents dans l'UE, les types d'écosystèmes «rivières et lacs» et «terres boisées et forêts» restent surreprésentés, tandis que les terres cultivées, les zones humides, les landes et les maquis restent sous-représentés. Les différences considérables (tant dans l'espace que dans le temps, ainsi qu'au niveau des types de sites de surveillance, des protocoles de mesure et des paramètres surveillés) observées entre les ensembles de données communiqués par les États membres au cours de ces deux cycles rendent difficile une évaluation à l'échelle de l'UE. Elles empêchent également l'établissement d'un point de référence pour l'évaluation future de l'efficacité à long terme de la directive.

Les États membres ne doivent pas forcément mettre sur pied de nouvelles stations de surveillance pour s'acquitter de leurs obligations en matière de surveillance des effets de la pollution atmosphérique sur les écosystèmes. La directive impose explicitement aux États membres d'adopter une approche efficace au regard des coûts, en assurant la coordination avec d'autres programmes de surveillance. Cette méthode semble être appliquée par un grand nombre d'États membres, puisque la plupart des données fournies respectent des protocoles internationaux tels que ceux issus des programmes de coopération internationale ou d'autres directives de l'UE. Les coûts administratifs liés aux exigences de la directive en matière de surveillance des effets sur les écosystèmes sont ainsi limités.

Bien qu'il soit précisé dans le modèle de programme national de lutte contre la pollution atmosphérique que les États membres sont invités à déclarer (à titre facultatif) les effets sur l'environnement du scénario de projection «avec mesures supplémentaires», ces effets ne figuraient dans aucun des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique ni dans aucune des politiques et mesures supplémentaires présentés à ce jour.

4.3. Coûts et avantages d'une réduction des émissions de polluants atmosphériques

Des informations sur les coûts et les avantages des politiques et mesures retenues par les États membres sont parfois fournies dans les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique, mais elles ne sont pas obligatoires. Sur les dix programmes nationaux analysés aux fins du présent rapport, seuls deux[82] contenaient des informations en la matière. Si les efforts déployés par ces deux États membres pour fournir des estimations sont salués, certaines incohérences et lacunes au niveau des informations ont cependant été constatées. Par exemple, dans les informations fournies par la Roumanie sur les paquets ciblant plusieurs polluants, il n'apparaît pas clairement comment les coûts, les avantages et le coût par tonne de polluant émise en moins sont répartis parmi plusieurs polluants. En outre, bien que Chypre ait fourni des estimations de coûts pour deux politiques et mesures distinctes, le coût par tonne de NH_3 émise en moins est jugé irréaliste. Les informations très limitées communiquées au sujet des coûts des mesures proposées par les États membres peuvent susciter des doutes quant à la disponibilité de l'ensemble des

[81] https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/2922dd49-80d6-4fd1-b510-812dab4da6be/details

[82] La Roumanie (premier programme national) et Chypre (programme national actualisé).

fonds nécessaires à leur mise en œuvre. Si l'estimation des coûts dépend largement des circonstances nationales, la communication de ces estimations permettrait néanmoins d'analyser l'efficacité relative des différentes mesures. Cette analyse contribuerait à son tour à éclairer les choix stratégiques futurs dans les États membres concernés ou dans d'autres États membres (grâce à l'apprentissage par les pairs).

La Commission continue d'encourager les États membres à fournir davantage d'informations sur les coûts et les avantages de leurs mesures de réduction des émissions de polluants atmosphériques dans les prochains rapports, ces informations étant essentielles à l'élaboration de mesures futures. Entretemps, cet aspect sera analysé dans les prochaines perspectives en matière d'air pur, au moyen d'une méthode de modélisation.

La Commission a réalisé une analyse coûts-avantages pour les années à venir dans le cadre de la troisième édition du rapport «Perspectives en matière d'air pur». À cette fin, elle a examiné les avantages de la réduction de la pollution (moins de dommages causés à la santé et aux écosystèmes, et moins de dommages causés aux matériaux) par rapport aux coûts des mesures de réduction de la pollution. Dans le cadre de l'analyse coûts-avantages, les effets de la pollution atmosphérique sur la santé et sur les éléments autres que la santé ont été estimés et une valeur monétaire leur a été attribuée[83]. Il est ainsi apparu que les effets sur la santé étaient nettement plus importants que ceux touchant les autres éléments. Dans le scénario *de référence*, par exemple, le total des dommages causés à la santé par la pollution atmosphérique en 2025 est estimé, de manière prudente, à environ 173 milliards d'euros par an[84], tandis que les dommages causés aux éléments autres que la santé (matériaux, cultures, forêts, écosystèmes) sont estimés à un montant situé entre 33 et 41 milliards d'euros par an (tous aux prix de 2015), en fonction de la méthode d'évaluation employée pour calculer les dommages causés aux écosystèmes. Par ailleurs, le coût des mesures de réduction de la pollution atmosphérique dans l'EU-27 en 2025 est estimé à 77 milliards d'euros par an (aux prix de 2015), soit bien moins que le coût des effets de la pollution atmosphérique. Les résultats de la modélisation montrent que les scénarios prévoyant des politiques plus ambitieuses en matière d'air pur offrent systématiquement des avantages directs nets (c'est-à-dire déduction faite des coûts) par rapport au scénario de référence. Les politiques plus ambitieuses en matière de qualité de l'air ont également une incidence positive sur le PIB de l'UE en 2030, qui passerait de 0,26 % à 0,28 % par rapport au scénario de référence.

5. AUTRES ASPECTS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE

5.1. Actions de l'UE à l'appui de la mise en œuvre de la directive

Conformément à l'article 12 de la directive, la Commission doit régulièrement mettre en place un forum européen «Air pur» afin de faciliter la mise en œuvre coordonnée de la législation et des politiques de l'Union en matière de qualité de l'air. Depuis le premier rapport de 2020, la Commission a organisé, en coopération avec les États membres concernés, deux nouveaux forums européens «Air pur»: l'un à Madrid, qui s'est tenu les 18 et 19 novembre 2021, et l'autre à Rotterdam, qui s'est tenu les 23 et 24 novembre

[83] Comme expliqué par Klimont et al. dans l'ouvrage intitulé «Support to the development of the Third Clean Air Outlook», publié par l'IIASA en 2022, et au chapitre 5 de son annexe.

[84] En comptabilisant uniquement les effets de l'exposition à des concentrations de polluants supérieures aux niveaux préconisés par l'OMS, en appliquant une méthode prudente pour estimer le nombre de décès prématurés (méthode «VOLY», valeur d'une année de vie) et en excluant totalement les effets liés à l'exposition au NO_2 afin d'éviter toute double comptabilisation éventuelle.

2023[85]. Ces deux forums ont suscité un vif intérêt parmi les acteurs gouvernementaux et industriels, ainsi qu'auprès des ONG et des citoyens.

Le forum «Air pur» de 2021 a eu lieu après la publication des dernières lignes directrices de l'OMS sur la qualité de l'air et pendant la préparation de la révision de la législation de l'UE sur la qualité de l'air. Les principaux thèmes abordés étaient la pollution zéro et la santé, le dialogue avec les villes et les citoyens, l'accès à la justice, et enfin l'établissement de liens entre les politiques en matière d'air pur et celles relatives au climat et à la biodiversité.

Lors du forum «Air pur» de 2023, la révision en cours des règles de l'UE en matière de qualité de l'air a été approfondie et les participants se sont également penchés sur des thèmes tels que les inégalités sociales liées à la qualité de l'air, l'aménagement du territoire et le transport multimodal, les émissions de polluants atmosphériques provenant du transport maritime, les modes de vie sains, les compétences et les emplois liés à la qualité de l'air, ainsi que le partage des connaissances.

La Commission, en coopération avec le Comité des régions, a également mis en place une plateforme des parties prenantes «zéro pollution»[86] afin de contribuer à la mise en œuvre des initiatives phares et des actions définies dans le plan d'action «zéro pollution».

Cette plateforme réunit des parties prenantes et des experts dans différents domaines d'action tels que la santé, l'agriculture, la recherche et l'innovation, les transports, la numérisation et l'environnement. Son objectif est notamment de définir une stratégie commune pour atteindre l'objectif «zéro pollution», de relever les défis interdépendants tels que le renforcement d'un programme commun en matière d'environnement et de santé, ainsi que d'élaborer et de partager de bonnes pratiques applicables à des sujets transversaux.

La Commission soutient également les États membres dans la mise en œuvre de la directive grâce au renforcement des capacités et au groupe d'experts sur la qualité de l'air ambiant. En 2022, la Commission a organisé un atelier de renforcement des capacités[87] afin de diffuser les bonnes pratiques applicables à plusieurs aspects de l'élaboration des projections des émissions de polluants atmosphériques et des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique.

La Commission soutient également les États membres au moyen de l'outil d'assistance technique et d'échange d'informations entre pairs dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale («TAIEX-EIR peer-to-peer tool»)[88]. À titre d'exemple, une mission d'experts TAIEX a récemment aidé un État membre à améliorer son inventaire des émissions de polluants atmosphériques. Un atelier TAIEX plurinational sur les mesures agricoles visant à réduire les émissions d'ammoniac est prévu pour

85 https://environment.ec.europa.eu/topics/air/clean-air-forum_en

86 https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-stakeholder-platform_en

87 https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/b879b074-ef81-4221-b463-d334595e03d8/details?download=true

88 https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review/peer-2-peer_en. Cet outil facilite les ateliers plurinationaux, les visites d'étude ou les missions d'experts dans les État membres demandeurs.

l'automne 2024. L'instrument d'appui technique[89] peut également aider les États membres à réformer leurs politiques en matière d'air pur ou à en améliorer l'efficacité.

Le Centre commun de recherche de la Commission a mis au point un outil baptisé «AgrEE»[90], permettant d'estimer les émissions provenant du secteur agricole, afin d'aider les États membres à améliorer leurs inventaires des émissions issues de ce secteur.

Depuis 2014, Copernicus[91] fournit de manière continue, grâce à son service de surveillance de l'atmosphère (CAMS), des données et informations décrivant les niveaux de qualité de l'air et leur évolution au niveau national et européen. La coopération avec le service Copernicus concernant le changement climatique a débouché sur la mise au point d'un outil en ligne[92] permettant de déterminer si l'un ou l'autre des États membres de l'UE a connu un hiver exceptionnellement rigoureux ou un été exceptionnellement sec au cours d'une année donnée, ces informations étant essentielles pour pouvoir recourir à la flexibilité prévue à l'article 5, paragraphe 2, de la directive. Cet outil en ligne garantit la cohérence et la transparence de l'examen, par la Commission, des demandes de recours à cette flexibilité.

En 2021, la Commission et l'AEE ont lancé la page web et l'application pour appareils mobiles «European Air Quality Index»[93] (indice européen de la qualité de l'air), qui permettent aux utilisateurs d'en savoir davantage sur la qualité de l'air à proximité de leur domicile ou de leur lieu de travail.

5.2. Recours aux fonds de l'Union pour contribuer à la réalisation des objectifs de la directive

En vertu de l'article 7 de la directive, la Commission est tenue de «s'efforce[r] de faciliter l'accès [des États membres] aux fonds existants de l'Union» afin de contribuer à la réalisation des objectifs de la directive. En vertu de l'article 11, paragraphe 1, point c), de la directive, la Commission est tenue de présenter un rapport sur le recours aux fonds de l'Union.

Dans le cadre de différents programmes de financement, les fonds de l'UE ont été mis à la disposition des États membres qui, au fil des ans, les ont utilisés avec succès pour améliorer la qualité de l'air. Ces fonds soutiennent directement des projets visant à améliorer la qualité de l'air ou permettent d'intégrer efficacement les objectifs en matière de qualité de l'air dans d'autres investissements (par exemple, infrastructure, développement rural et régional). Plusieurs projets LIFE, Horizon 2020 et Horizon Europe ont contribué à la réduction des émissions de polluants ainsi qu'à la surveillance et à la sensibilisation des citoyens aux problèmes de pollution atmosphérique.

Afin de suivre l'évolution de la situation en matière de recours aux fonds de l'Union par les États membres, la Commission a mis au point une méthode[94] qui permet d'évaluer la

---

89 L'instrument d'appui technique (TSI) est le programme de l'UE visant à fournir aux États membres une expertise technique sur mesure afin qu'ils puissent concevoir et mettre en œuvre des réformes (https://reform-support.ec.europa.eu/index_fr).

90 https://edgar.jrc.ec.europa.eu/agree_tool/public/ (EU Login requis pour pouvoir se connecter).

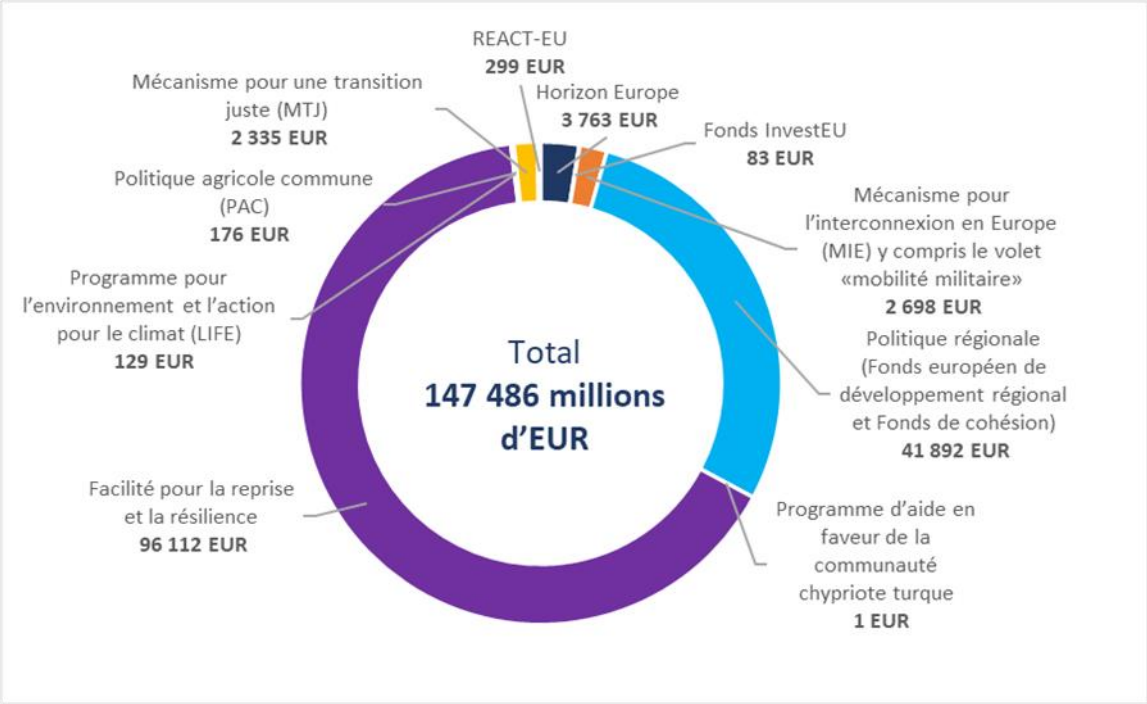
91 Copernicus est la composante d'observation de la Terre du programme spatial de l'UE.

92 https://cds.climate.copernicus.eu/cdsapp#!/software/app-necd?tab=overview

93 https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-quality-index

94 Présentée à l'annexe 4 du premier rapport de mise en œuvre COM(2020) 266 final et complétée par les informations disponibles à l'adresse suivante: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-

mesure dans laquelle chaque flux de financement contribue à la réalisation des objectifs en matière de qualité de l'air. La Commission présente chaque année un rapport sur le financement des mesures en faveur de l'air pur dans le cadre de son projet de budget, et ce, pour chaque programme de financement. Les chiffres publiés en 2023 montrent que, pour la période 2021-2027, le budget de l'UE — en ce compris l'instrument NextGenerationEU — est consacré, selon les estimations, à hauteur de 147 milliards d'euros, soit 8,3 % du cadre financier pluriannuel, à l'objectif «air pur». Le graphique 4 illustre la part des dépenses qu'il est prévu de consacrer à cet objectif dans les différents programmes[95]. La contribution la plus importante au cours de la période de programmation actuelle devrait provenir de la facilité pour la reprise et la résilience, ainsi que du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion.



Graphique 4: contribution prévue à la qualité de l'air pour la période 2021-2027 (en millions d'EUR). Remarque: l'estimation du financement de la PAC ne concerne que les années 2021 et 2022 (source: Commission européenne[96]).

5.3. Liens avec les accords internationaux

La directive est étroitement liée à la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la CEE-ONU (ci-après «convention sur la pollution

budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en#clean-air-methodology

95 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en. Comme expliqué dans la description de la méthode, l'estimation du financement de la PAC se fonde uniquement sur les années 2021 et 2022 et sur la méthode existante de suivi de la qualité de l'air, élaborée pour le CFP 2014-2020. Pour les années suivantes, en particulier pour la période 2023-2027, la méthode de suivi de la qualité de l'air sera adaptée aux nouvelles conditions de mise en œuvre de la PAC propres aux années concernées.

96 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en.

atmosphérique») et à ses protocoles[97], et les deux régimes juridiques coopèrent dans la mesure du possible, notamment en ce qui concerne la déclaration des inventaires et des projections des émissions. Un guide commun des inventaires préconisant une méthode commune a été élaboré et est amélioré de manière continue avec le soutien de l'AEE[98]. Des documents d'orientation[99] [100] sont aussi publiés régulièrement dans le cadre de la convention sur la pollution atmosphérique.

Le protocole de Göteborg à la convention sur la pollution atmosphérique, entré en vigueur le 7 octobre 2019, et la directive se rejoignent largement en ce qui concerne les engagements de réduction des émissions pour la période 2020-2029. Le protocole de Göteborg a récemment été réexaminé dans le cadre de la convention sur la pollution atmosphérique, ce qui a permis de réfléchir à un alignement plus étroit de ces deux régimes juridiques, notamment par la mise au point d'une méthode commune en ce qui concerne, par exemple, les émissions de méthane et de carbone noir. Cet examen a conduit les parties à la convention sur la pollution atmosphérique à prendre la décision, en décembre 2023, d'entamer le processus de révision du protocole de Göteborg. Ce processus de révision débutera en 2024, dans le but d'achever les négociations d'ici la fin de 2026.

6. CONCLUSION

Il a été essentiel que la mise en œuvre de la directive s'engage d'emblée sur la bonne voie afin de garantir des réductions en temps opportun des émissions de polluants atmosphériques, de contribuer efficacement à l'amélioration de l'état de santé des êtres humains et des écosystèmes, et d'être à la hauteur de l'ambition «zéro pollution» fixée dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et de son plan d'action «zéro pollution».

C'est la raison pour laquelle la Commission a réagi dès le début aux cas de non-conformité constatés au niveau des inventaires des émissions de polluants atmosphériques des États membres. La Commission surveille également de près les suites données par les États membres aux cas de non-conformité soulevés et invite ces États membres à prendre des mesures concrètes en présentant leurs politiques et mesures actualisées (et en présentant en temps utile la version actualisée de leur programme national de lutte contre la pollution atmosphérique, le cas échéant) dans le respect des délais légaux.

Tous les polluants pour lesquels des engagements de réduction des émissions sont fixés dans la directive doivent faire l'objet d'une attention constante. Cette attention est d'autant plus importante que les engagements de réduction plus stricts, applicables à compter de 2030, se rapprochent, et compte tenu de l'objectif d'harmoniser davantage les normes de l'UE en matière de qualité de l'air avec les lignes directrices sur la qualité de l'air publiées par l'OMS en 2021[101]. Le seul polluant qui s'avère particulièrement problématique reste l'ammoniac, pour lequel les perspectives de réalisation des engagements de réduction des émissions prévus dans la directive demeurent sombres. Afin d'aider les États membres à atteindre cet objectif précis, une annexe dans laquelle sont énoncées des mesures

97 https://ec.europa.eu/environment/air/policy/index.htm
98 https://unece.org/emissions-reporting
99 https://unece.org/publications/environment-policy/air-convention
100 https://unece.org/gothenburg-protocol
101 La Commission a proposé, le 26 octobre 2022, de réviser les directives sur la qualité de l'air ambiant et, dans ce cadre, de réviser les normes de l'UE applicables à la qualité de l'air [COM(2022) 542 final/2]. Le Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord politique sur une directive révisée début de l'année 2024 (https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-standards-in-the-eu/).

(obligatoires et facultatives) et énumérées des pratiques bien établies dont il est prouvé qu'elles permettent de réduire les émissions d'ammoniac a été jointe à la directive. Les États membres doivent redoubler d'efforts pour veiller à ce que ces mesures et ces pratiques soient effectivement mises en œuvre, notamment en dialoguant avec les parties prenantes concernées et en adoptant une attitude cohérente face aux autres processus nationaux, par exemple en ce qui concerne la mise en œuvre des plans stratégiques relevant de la politique agricole commune.

D'autres polluants réglementés ont directement bénéficié des politiques plus ambitieuses en matière d'énergie et de climat grâce au paquet législatif «Ajustement à l'objectif 55», au plan REPowerEU et, plus récemment, au plan cible en matière de climat à l'horizon 2040[102]. Ces initiatives stimulent également considérablement la réalisation des objectifs en matière d'air pur, pour lesquels une ambition climatique plus forte se traduit par une efficacité énergétique accrue et un déploiement plus rapide des sources d'énergie renouvelables non combustibles. Cela vaut en particulier pour les émissions de particules fines, d'oxydes d'azote et de dioxyde de soufre. Afin d'accroître au maximum ces avantages connexes, il importe que les États membres coordonnent leurs processus nationaux de planification en conséquence. Il convient donc que les PNEC et les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique soient cohérents entre eux, chose à laquelle les États membres sont encouragés à veiller lors de la finalisation de leur PNEC d'ici juin 2024 et à l'occasion de la mise à jour de leur programme national de lutte contre la pollution atmosphérique.

La Commission continue d'apporter aux États membres différents types de soutien pour les aider à mettre en œuvre la directive. Par exemple, l'aide au renforcement des capacités, qui prend principalement la forme d'un examen rigoureux des inventaires, des projections, des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique et des données relatives aux écosystèmes présentés par les États membres. Cet exercice implique des échanges avec les experts des États membres et donne lieu à des recommandations pratiques visant à améliorer la qualité des rapports à venir. Ces aspects sont importants car il est nécessaire de disposer de données de haute qualité pour pouvoir s'attaquer aux sources d'émissions d'une manière éclairée et correctement ciblée. Parmi les autres formes de soutien mises à la disposition des États membres à leur demande figurent l'instrument d'appui technique, l'outil «TAIEX-EIR peer-to-peer» et les échanges entre les parties prenantes. Enfin et surtout, les initiatives liées à la qualité de l'air continuent à bénéficier du concours financier de l'UE.

En complément du présent rapport, la quatrième édition du rapport «Perspectives en matière d'air pur», dont la publication est prévue pour la fin de l'année 2024, fournira une analyse actualisée des coûts et des avantages liés à la réalisation des objectifs de la directive et mettra en évidence toutes les actions supplémentaires nécessaires au niveau national et au niveau de l'UE. Ces deux documents serviront de base au prochain réexamen de la directive, qui devrait être achevé d'ici à 2025 et dans le cadre duquel la directive et sa mise en œuvre seront analysées plus en détail.

[102] COM(2024) 63 final.