

N° 4198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI
autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Göteborg
du 1^{er} décembre 1999, relatif à la réduction de l'acidification,
de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique,

PAR MME AINA KURIC

Députée

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Voir le numéro : 3930.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE PROTOCOLE DE GÖTEBORG EST UN DISPOSITIF IMPORTANT DANS LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L’AIR À L’ÉCHELLE INTERNATIONALE	7
A. S’AGISSANT DE LA POLLUTION DE L’AIR, LE COÛT DE L’INACTION EST TRÈS ÉLEVÉ POUR LES SOCIÉTÉS	7
1. Les polluants atmosphériques : de quoi parle-t-on ?.....	7
2. Des conséquences très importantes sur la santé, l’environnement et l’économie..	7
a. Sur la santé	7
b. Sur l’environnement	8
c. Sur l’économie.....	8
B. L’ACTION INTERNATIONALE S’ORGANISE DANS LE CADRE DE RÉFÉRENCE DE LA « CONVENTION DE GENÈVE » DE 1979	9
C. LE PROTOCOLE DE GÖTEBORG REPRÉSENTE UNE AVANCÉE IMPORTANTE DANS LA LUTTE CONTRE PLUSIEURS POLLUANTS	9
II. L’AMENDEMENT AU PROTOCOLE DE GÖTEBORG MARQUE UN NOUVEAU PROGRÈS MAIS SA RATIFICATION EST MOTIVÉE PAR DES RAISONS DIPLOMATIQUES PLUS QU’OPÉRATIONNELLES	11
A. L’AMENDEMENT RENFORCE LES ENGAGEMENTS DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS PRIS PAR LES PARTIES AU PROTOCOLE	11
1. L’élargissement du champ des polluants	11
2. Le rehaussement du niveau des engagements	11
B. LA RATIFICATION DE L’AMENDEMENT NE PRÉSENTE PAS D’INTÉRÊT SUR LE PLAN TECHNIQUE ET OPÉRATIONNEL	12
C. LA RATIFICATION EST MOTIVÉE PAR DES CONSIDÉRATIONS D’ORDRE DIPLOMATIQUE	12

III.LA FRANCE DOIT ÊTRE À LA HAUTEUR DE SES ENGAGEMENTS DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE	13
A. EN FRANCE AUSSI, LA QUALITÉ DE L’AIR EST UN ENJEU DE SANTÉ PUBLIQUE	13
B. NOTRE PAYS A RÉDUIT SES ÉMISSIONS MAIS BUTE ENCORE SUR LA QUESTION DES CONCENTRATIONS.....	14
1. Des objectifs de réduction d’émissions globalement atteints	14
a. Une baisse globale des émissions... ..	14
b. ... permis par une action sur les secteurs émetteurs	16
c. Au total, des objectifs pour l’essentiel atteints.....	16
2. Des difficultés persistantes sur le plan des concentrations	17
C. LA FRANCE DOIT DÉFINIR UNE POLITIQUE DE L’AIR AMBITIEUSE	19
EXAMEN EN COMMISSION	23
ANNEXE : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....	33
Liste des personnes auditionnées.....	35

INTRODUCTION

La commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale est saisie du projet de loi autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Göteborg du 1^{er} décembre 1999, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique.

Le progrès des connaissances scientifiques montre que le coût de l'inaction en matière de lutte contre la pollution de l'air – sur le plan sanitaire, environnemental et économique – n'a cessé d'être sous-estimé. Un cadre international s'est progressivement mis en place pour lutter contre ce phénomène au caractère transfrontière et collectif. Le protocole de Göteborg, qui cible quatre polluants atmosphériques bien identifiés, en constitue un maillon essentiel.

Sur le fond, l'amendement au protocole de Göteborg, adopté le 4 mai 2012, a pour objet de renforcer les engagements des États parties sur le plan de la réduction de plusieurs polluants atmosphériques en intégrant, pour la première fois dans une convention internationale, les particules primaires fines (PM_{2,5}).

Bien que cet amendement présente un intérêt indiscutable, sa ratification n'aura pas d'incidence au plan opérationnel, les dispositions de l'amendement ayant été reprises en droit interne au travers d'une directive européenne de 2016. En réalité, la ratification se justifie essentiellement, au plan diplomatique, par un souci de cohérence au regard des engagements environnementaux déjà pris par la France.

Votre rapporteure appelle à autoriser la ratification de cet amendement, tout en appelant la vigilance de votre commission sur deux points.

Votre rapporteure appelle votre commission à être plus exigeante sur les délais de ratification de certaines conventions internationales. Neuf ans ont été nécessaire aux autorités françaises pour engager le processus de ratification. Si le Parlement autorise la ratification, la France ne sera liée par cet amendement qu'à compter de 2021 alors même que les engagements qu'il contient s'arrêtent en 2020. Déjà obsolète, le protocole de Göteborg amendé doit d'ailleurs être remplacé par un texte plus ambitieux dans les prochaines années. Ces délais nuisent précisément à l'exemplarité que la France cherche à afficher en matière environnementale.

Ensuite, quoique la ratification n'ait pas de conséquence au plan technique, la pollution de l'air reste un enjeu de santé publique en France et les autorités françaises ne peuvent faire l'économie d'une politique de l'air ambitieuse. Pour être à la hauteur de l'ambition portée par nos engagements européens et internationaux, les autorités françaises doivent reconnaître, dans son pilotage même, la nature profondément interministérielle de cette politique publique, ce qui suppose une véritable mobilisation politique en faveur de la lutte contre la pollution de l'air.

I. LE PROTOCOLE DE GÖTEBORG EST UN DISPOSITIF IMPORTANT DANS LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L’AIR À L’ÉCHELLE INTERNATIONALE

A. S’AGISSANT DE LA POLLUTION DE L’AIR, LE COÛT DE L’INACTION EST TRÈS ÉLEVÉ POUR LES SOCIÉTÉS

1. Les polluants atmosphériques : de quoi parle-t-on ?

À l’inverse des gaz à effet de serre, dont l’effet est global, les polluants atmosphériques ont un impact local en fonction des concentrations observées.

Selon ce principe, il est possible de distinguer, d’un côté, le dioxyde de carbone (CO₂) et le méthane (CH₄), qui sont des gaz à effet de serre, et de l’autre côté, le dioxyde de soufre (SO₂), les oxydes d’azote (NO_x), les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM), l’ammoniac (NH₃) et les particules primaires fines (PM_{2,5}), les cinq polluants qui entrent dans le champ du protocole de Göteborg tel que révisé par l’amendement dont le présent projet de loi propose d’autoriser la ratification.

S’agissant des polluants de l’air, il n’existe pas d’inventaire mondial officiel reconnu par les États, contrairement à ce qui existe pour les gaz à effet de serre, pour lesquels la convention des Nations Unies sur le climat a créé un cadre beaucoup plus universel. Seul existe un inventaire global utilisé par les équipes de recherche, mais cet inventaire n’a pas de statut légal reconnu par les États.

Comme il est difficile de quantifier globalement le niveau des émissions de polluants atmosphériques, la quantification des émissions s’effectue le plus souvent polluant par polluant, dont les sources sont très différentes. Les émissions proviennent, dans des proportions différentes selon les polluants, de quatre secteurs : les activités industrielles, l’agriculture, le résidentiel et les transports.

2. Des conséquences très importantes sur la santé, l’environnement et l’économie

a. Sur la santé

La pollution de l’air peut avoir divers effets à court et à long terme sur la santé. La pollution de l’air en milieu urbain accroît le risque de maladies respiratoires aiguës (pneumonie, par exemple) et chroniques (cancer du poumon, par exemple) ainsi que de maladies cardio-vasculaires. Les personnes déjà malades ainsi que les populations plus vulnérables, comme les enfants, les personnes âgées et les ménages à faible revenu ayant un accès limité aux soins de santé, sont ceux qui subissent le plus les conséquences de la pollution de l’air sur la santé.

L'organisation mondiale de la santé (OMS) estime, qu'au niveau mondial, 1,3 million de personnes – plus de la moitié dans les pays en développement – meurent chaque année en raison de la pollution de l'air des villes. L'agence européenne pour l'environnement (AEE) estime par ailleurs, dans son rapport 2020 sur la qualité de l'air ⁽¹⁾, que l'exposition aux particules PM_{2,5} est à l'origine de 400 000 décès prématurés à l'échelle de ses pays membres ⁽²⁾ et qu'il représente le principal risque pour la santé lié à l'environnement en Europe.

b. Sur l'environnement

Les polluants de l'air ont aussi d'importantes répercussions sur l'environnement lui-même. Le dioxyde de soufre, les oxydes d'azote, les composés organiques volatils non méthaniques et l'ammoniac, qui entrent tous dans le champ du protocole de Göteborg, sont responsables de trois types de pollution d'ailleurs repris dans le titre complet du protocole :

- l'acidification, qui correspond à l'augmentation de l'acidité d'un sol, d'un cours d'eau ou de l'air en raison des activités humaines – notamment des émissions de dioxyde de soufre liées à la combustion des énergies fossiles – qui se traduit notamment par le phénomène des pluies acides ;

- l'eutrophisation, lié à un excès de nutriments azotés – ammoniac et oxyde d'azote – qui perturbe les communautés végétales et s'infiltré dans les eaux douces causant une perte de diversité biologique. Le phénomène d'algue verte en est la manifestation la plus connue ;

- l'ozone troposphérique dont la création résulte de réactions chimiques entre les composés organiques volatils et les oxydes d'azote. Il est responsable des pics de pollution urbains.

c. Sur l'économie

Bien que moins connu, les conséquences économiques de la pollution de l'air pourraient justifier, à elles seules, de renforcer la lutte contre ce phénomène. Les coûts économiques de la pollution atmosphérique incluent la baisse de la productivité du travail, la hausse des dépenses de santé et l'impact négatif sur les cultures et les forêts. Dans une étude de 2019, l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE) estimait qu'une baisse d'un microgramme par mètre cube de la moyenne annuelle de concentration en PM_{2,5} permettrait d'accroître le produit intérieur brut (PIB) européen de 0,8 %, autrement dit de 200 euros par tête (pour 2017) ⁽³⁾. Près de 95 % de cette augmentation du PIB

(1) Le rapport est accessible à l'adresse suivante : <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>

(2) La Turquie n'entre pas dans le champ de cette estimation.

(3) L'étude est accessible à l'adresse suivante :

[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2019\)54&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2019)54&docLanguage=En)

européen serait lié à l'augmentation de la production par travailleurs, par l'intermédiaire d'une baisse de l'absentéisme et d'une hausse de la productivité.

B. L'ACTION INTERNATIONALE S'ORGANISE DANS LE CADRE DE RÉFÉRENCE DE LA « CONVENTION DE GENÈVE » DE 1979

La convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (CPATLD), signée à Genève en 1979 et entrée en vigueur en 1983, est le premier instrument multilatéral visant à régler les problèmes de la pollution de l'air. La « convention de Genève » fixe ainsi un cadre de coopération intergouvernementale engageant les parties à limiter, prévenir et réduire progressivement leurs rejets de polluants atmosphériques. Comme l'explique l'exposé des motifs du projet de loi, *« elle a permis dans une large mesure au droit international de l'environnement de se développer, ainsi qu'à mettre en place le cadre nécessaire pour contrôler et réduire les effets néfastes de la pollution atmosphérique transfrontière sur la santé humaine et l'environnement. »*

Bien que celle-ci se caractérise par une dimension essentiellement locale, la pollution de l'air ignore les frontières, ce qui imposait une démarche collective. Selon M. Jean-Guy Bartaire, président du centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), dans un pays comme les Pays-Bas, la pollution d'origine transfrontalière est plus importante que la pollution d'origine locale. Comme l'explique ce dernier, les efforts d'un pays pour baisser les émissions et la pollution transfrontalière due à ces émissions contribuent largement au respect par les autres pays des normes d'émissions fixées par l'OMS.

La « convention de Genève » n'a toutefois pas été élaborée sur une base mondiale mais sur une base régionale, celle de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) qui regroupe les pays de l'Union européenne, de l'ex-URSS et d'Amérique du Nord. Selon les réponses fournies par l'administration, *« le choix d'une base régionale repose sur un choix politique des parties, qui préférèrent encore aujourd'hui essayer de dupliquer le modèle en vigueur [...] aux autres zones d'action des Nations Unies, en tablant sur son exemplarité et son opérationnalité. »* Cependant, les efforts d'universalisation achoppent encore.

C. LE PROTOCOLE DE GÖTEBORG REPRÉSENTE UNE AVANCÉE IMPORTANTE DANS LA LUTTE CONTRE PLUSIEURS POLLUANTS

Depuis son adoption, la « convention de Genève » a été complétée par huit protocoles spécifiques. Le dernier en date est le protocole sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, dit « protocole de Göteborg », signé le 1^{er} décembre 1999 et entré en vigueur le 17 mai 2005. Il a été ratifié par l'Union européenne ainsi que 21 États membres (dont la France), le Canada, la Suisse, la Norvège, le Royaume-Uni, les États-Unis et la Macédoine.

Le protocole de Göteborg visait à réduire d'au moins 40 %, entre 1999 et 2010, les émissions de trois polluants (dioxyde de soufre, oxydes d'azote et composés organiques volatils), tout en introduisant la prise en compte de l'ammoniac à ces efforts de réduction des émissions. Le protocole a pour objectif de réduire le niveau global de la pollution atmosphérique en fixant, pour chaque polluant, des plafonds d'émissions à l'horizon 2010. Pour atteindre ces plafonds d'émissions, le protocole fixe des valeurs limites d'émission (VLE) sur les sources d'émissions de polluants de l'air (installations de combustion, production d'électricité, nettoyage à sec, voitures particulières et poids lourds, etc.). Les engagements sont déclinés par pays en fonction de ce qu'ils sont prêts à assumer.

Plus de quinze ans après l'entrée en vigueur du protocole, M. Bartaire observe que « *globalement, les pays jouent le jeu, en tout cas plus qu'avant* ». Les autorités nationales sont incitées à tenir leurs engagements, sous la pression des rapports de suivi de mise en œuvre du protocole de Göteborg qui mesurent les performances pays, des associations de protection de l'environnement et des opinions publiques de plus en plus sensibles à ces questions. Du point de vue des secteurs d'activité responsables de la pollution de l'air, M. Bartaire observe que « *le secteur industriel a fait le boulot mais on reste loin du compte pour l'agriculture* ».

Au niveau européen, les dispositions du protocole ont été reprises par une directive européenne du 23 octobre 2001 concernant la fixation des plafonds d'émission pour certains polluants atmosphériques (dite « NEC ») ⁽¹⁾ avant même que la France ne ratifie le protocole par une loi du 1^{er} mars 2007 ⁽²⁾. La plupart des plafonds européens sont même plus contraignants que ceux établis dans le cadre du protocole de Göteborg ⁽³⁾. La directive européenne prévoit que les États membres sont tenus d'élaborer un programme national de réduction des émissions de ces polluants afin de respecter, en 2010, les plafonds fixés. En outre, elle impose aux États de préparer et de mettre à jour un inventaire d'émissions et des prévisions nationales pour les quatre polluants visés par le protocole de Göteborg.

(1) Directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques.

(2) Loi n° 2007-272 du 1^{er} mars 2007 autorisant l'approbation du protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (ensemble neuf annexes).

(3) Rapport fait par M. Jean-Jacques Guillet au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (ensemble neuf annexes), le 23 janvier 2007.

II. L'AMENDEMENT AU PROTOCOLE DE GÖTEBORG MARQUE UN NOUVEAU PROGRÈS MAIS SA RATIFICATION EST MOTIVÉE PAR DES RAISONS DIPLOMATIQUES PLUS QU'OPÉRATIONNELLES

A. L'AMENDEMENT RENFORCE LES ENGAGEMENTS DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS PRIS PAR LES PARTIES AU PROTOCOLE

Comme le fait valoir l'étude d'impact, « *bien que les émissions de polluants aient diminué, leurs impacts sur la santé humaine ainsi que sur les écosystèmes ont perduré, raison pour laquelle les Parties au protocole [de Göteborg] ont décidé de réviser ce dernier.* » L'amendement a été adopté par les parties au protocole le 4 mai 2012 et il est entré en vigueur le 7 octobre 2019⁽¹⁾. Celui-ci vient renforcer les engagements de réduction pris dans le cadre du protocole de Göteborg, en incluant les particules primaires fines dans les engagements de réduction des émissions.

1. L'élargissement du champ des polluants

L'amendement intègre au protocole de Göteborg, à côté des quatre polluants atmosphériques déjà concernés, un nouveau polluant : les particules primaires fines (PM_{2,5}). Depuis l'adoption du protocole initial en 1999, les connaissances scientifiques et les méthodes de mesure se sont perfectionnées, ce qui a notamment permis de mettre en lumière les effets nocifs des particules fines pour la santé humaine et pour l'environnement (cf. *supra*). L'amendement définit ainsi des engagements de réduction et des valeurs limites d'émissions visant ce polluant, comme pour les quatre autres polluants déjà concernés par le protocole. Ce faisant, il fait du protocole le premier accord international contraignant à prévoir des engagements de réduction des émissions des particules primaires fines.

Le protocole amendé inclue aussi les émissions de carbone suie, ou carbone noir, qui est un des composants des PM_{2,5} et un polluant climatique à courte durée de vie. En revanche, il ne fixe pas d'obligations en matière de réduction d'émissions ni de valeurs limites d'émissions visant le carbone suie. Il ne formule que des recommandations destinées à réaliser des inventaires d'émission et à focaliser les actions de réduction des PM_{2,5} sur les secteurs fortement émetteurs de carbone suie. Sont par ailleurs introduites des informations sur les techniques de réduction du carbone suie.

2. Le rehaussement du niveau des engagements

L'amendement au protocole de Göteborg fixe de nouveaux engagements de réduction plus rigoureux à l'horizon 2020, par rapport à l'année de référence de 2005, pour les quatre polluants déjà visés (SO₂, NO_x, COVNM, NH₃).

En parallèle, il « sévérise » les valeurs limites d'émissions fixées dans les diverses annexes techniques du protocole. Selon l'étude d'impact annexé au présent

(1) À la suite de la dix-neuvième ratification, par la Suisse, le 24 juillet 2019.

projet de loi, « ces VLE correspondent de façon générale aux valeurs hautes de la fourchette des niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles ».

B. LA RATIFICATION DE L'AMENDEMENT NE PRÉSENTE PAS D'INTÉRÊT SUR LE PLAN TECHNIQUE ET OPÉRATIONNEL

Comme elle l'avait fait pour le protocole, la Commission européenne a anticipé la transposition en droit européen des dispositions de l'amendement au protocole. Les engagements inscrits dans l'amendement ont été repris par la directive européenne du 14 décembre 2016 relative à la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques (dite « NEC révisée ») ⁽¹⁾.

Les plafonds fixés par la directive européenne de 2016 sont identiques à ceux fixés par l'amendement mais, alors que ce dernier fixe des engagements à horizon 2020, le droit européen prévoit des engagements à l'horizon 2030, fondés sur l'estimation du potentiel de réduction de chaque État membre. Comme le prévoyait déjà la directive « NEC » de 2001, la directive « NEC révisée » de 2016 prévoit que les États membres établissent des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique et transmettent à la Commission européenne des inventaires nationaux d'émissions des polluants atmosphériques concernés.

Dans ce contexte, la ratification de l'amendement par la France ne conduira pas à modifier le droit français, déjà en conformité avec ses dispositions, et ne se traduira pas non plus par une charge accrue sur les finances publiques. Comme l'explique l'étude d'impact, « pour la France, approuver le Protocole ne fait qu'entériner des dispositions réglementaires déjà en vigueur en France ».

C. LA RATIFICATION EST MOTIVÉE PAR DES CONSIDÉRATIONS D'ORDRE DIPLOMATIQUE

Selon le Gouvernement, la ratification a pour objectif de conforter la position de la France et de l'UE en vue des négociations qui doivent s'engager sur la révision du protocole de Göteborg. L'enjeu de cette révision, prévue pour 2023-2024, est de réviser et de « sévérer » les engagements de réduction des émissions, les valeurs limites d'émissions des polluants de l'air ainsi que les mesures appliquées aux secteurs économiques émetteurs. Dans le cadre de ces négociations, la parole de la France serait affaiblie par une absence de ratification de l'amendement de 2012 qui pourrait être interprétée, aux yeux de nos partenaires, comme un désintérêt de notre pays pour le protocole de Göteborg.

Plus largement, la ratification de cet amendement est une question de crédibilité et d'exemplarité de la France ainsi que de cohérence de nos engagements internationaux sur les sujets environnementaux. Il y aurait en effet une incohérence

(1) Directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE.

majeure, d'un côté, à ignorer l'amendement au protocole, et de l'autre, à défendre le climat et la biodiversité dans d'autres enceintes internationales. Comme l'explique l'exposé des motifs, la France souhaite approuver l'amendement dans les meilleurs délais pour « *envoyer un signal fort reflétant ses ambitions dans la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, afin de protéger au mieux la santé humaine et l'environnement contre la pollution atmosphérique transfrontière.* »

Votre rapporteure estime en revanche que rien ne justifie le délai – neuf ans – nécessaire aux autorités françaises pour engager la ratification de cet amendement. Certes, ce retard n'a pas eu incidence sur le plan de la mise en œuvre technique des dispositions du protocole, qui ont été rapidement transposées en droit européen. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères fait par ailleurs valoir que la ratification d'autres conventions internationales accuse du retard. S'agissant de l'amendement de 2012, la France reste « *dans la moyenne* » : au 21 avril 2021, seuls 23 pays sur une cinquantaine d'États parties ont ratifié l'amendement, et la plupart l'ont fait en 2018-2019, d'où une entrée en vigueur tardive, en octobre 2019.

Votre rapporteure ne peut se satisfaire de ces justifications. D'abord, si l'Union européenne ainsi qu'un grand nombre d'États membres ont ratifié l'amendement plus tôt, c'est que la France pouvait également le faire. Surtout, sur le fond, il est profondément insatisfaisant de ratifier en 2021 un traité international qui fixe des engagements à l'horizon 2020, et qui est donc déjà en partie obsolète. Enfin, le Gouvernement engage la ratification de l'amendement alors même que le protocole de Göteborg amendé est en cours d'examen et devrait être remplacé, dans les prochaines années, par un autre texte qui sera également soumis à ratification. Votre rapporteure appelle donc votre commission à être plus exigeante sur les délais de ratification de certaines conventions internationales, à commencer par celle qui succèdera à l'amendement au protocole de Göteborg.

III. LA FRANCE DOIT ÊTRE À LA HAUTEUR DE SES ENGAGEMENTS DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

A. EN FRANCE AUSSI, LA QUALITÉ DE L'AIR EST UN ENJEU DE SANTÉ PUBLIQUE

Les conséquences de la pollution de l'air n'épargnent pas la France. En 2015, les auteurs d'un rapport sénatorial ⁽¹⁾ évaluaient le coût de la pollution de l'air à près de 100 milliards d'euros par an, l'essentiel étant lié aux impacts sanitaires, mieux connus que ceux concernant le climat ou les écosystèmes naturels ou agricoles.

Les incidences de la pollution atmosphérique sur la santé sont en effet les mieux connues et les plus débattues en France. En avril 2021, Santé publique France

(1) *Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, publié en juillet 2015.*

a publié une actualisation de l'estimation du poids total de la pollution de l'air ambiant – et en particulier des particules primaires fines – sur la santé de la population française sur la période 2016 à 2019. Santé publique France conclut que les PM_{2,5} sont responsables de près de 40 000 décès en France chaque année. Par ailleurs, l'exposition à ces particules représentent en moyenne, pour les personnes âgées de 30 ans et plus, une perte d'espérance de vie de près de huit mois.

Ces travaux réaffirment l'enjeu de santé publique autour de la pollution de l'air et incitent à poursuivre les efforts sur toutes les sources de pollution.

LES BÉNÉFICES LIÉS À UNE MOINDRE EXPOSITION À LA POLLUTION DE L'AIR AMBIANT LORS DU PREMIER CONFINEMENT

L'annonce, le 16 mars 2020, d'un confinement strict en France pour lutter contre la première vague de Covid-19 a créé une situation environnementale jamais observée. Cette mesure sans précédent a en effet conduit à un ralentissement massif de l'activité et de la circulation de la population sur l'ensemble du territoire.

Santé publique France a mis en lumière les bénéfices d'une moindre exposition des Français à la pollution de l'air ambiant durant le premier confinement. La diminution de l'exposition aux particules fines aurait permis d'éviter environ 2 300 décès. En outre, 1 200 décès auraient été évités du fait d'une diminution de l'exposition au dioxyde d'azote, liée principalement au trafic routier.

Santé publique France appelle donc à tirer au mieux les enseignements de cette période de confinement pour identifier les solutions les plus efficaces en termes de réduction des niveaux de pollution atmosphérique de manière à diminuer durablement les impacts sur la santé.

Source : Santé publique France.

B. NOTRE PAYS A RÉDUIT SES ÉMISSIONS MAIS BUTE ENCORE SUR LA QUESTION DES CONCENTRATIONS

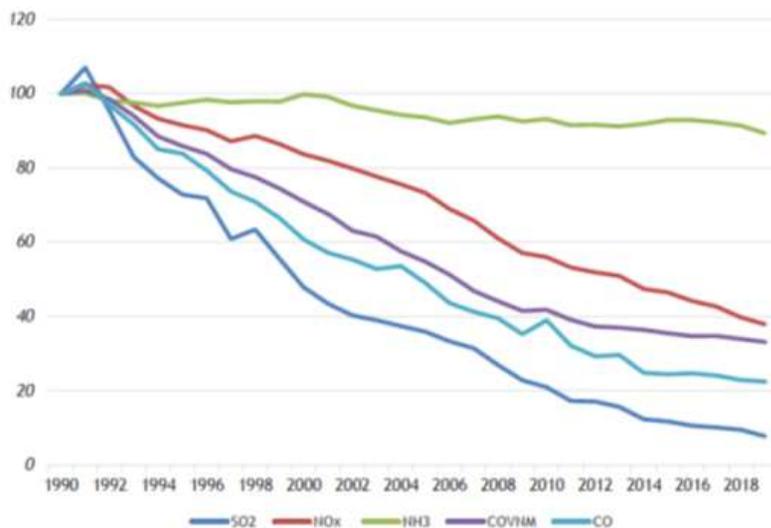
1. Des objectifs de réduction d'émissions globalement atteints

a. Une baisse globale des émissions...

D'une manière globale, de 1990 à 2019, les émissions de tous les polluants sont en baisse, à l'exception du cuivre, en légère hausse. Cette tendance globale contredit l'idée que rien ne serait fait pour lutter contre la pollution de l'air.

S'agissant plus spécifiquement des polluants qui entrent dans le champ du protocole de Göteborg, les émissions de dioxyde de soufre (SO₂), les oxydes d'azote (NO_x) et les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM) ont fortement diminué sur la période 1990-2019, à l'exception de l'ammoniac (NH₃) qui connaît une plus faible diminution (– 10,7% par rapport à 1990).

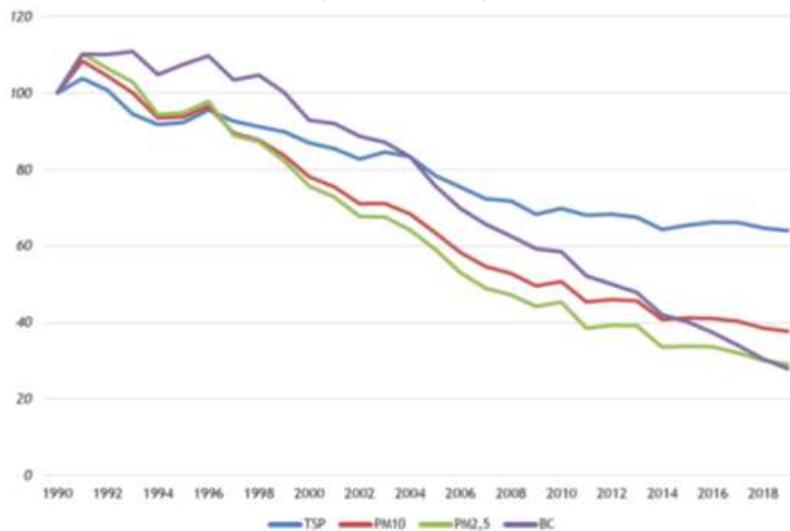
ÉVOLUTION DES ÉMISSIONS DE SO₂, NO_x, NH₃, COVNM ET CO ENTRE 1990 ET 2019 (base 100 en 1990)



Source : ministère de la transition écologique.

Du point de vue des polluants concernés par l'amendement de 2012, les émissions de particules fines PM_{2,5} (- 71%) et de « black carbon » (BC), autrement dit de carbone suie (- 72%), ont aussi fortement diminué sur la période 1990-2019.

ÉVOLUTION DES ÉMISSIONS DE PARTICULES ENTRE 1990 ET 2019 (base 100 en 1990)



Source : ministère de la transition écologique.

b. ... permise par une action sur les secteurs émetteurs

Cette diminution des émissions est imputable à une action plus ou moins vigoureuse sur les principaux secteurs émetteurs : l'agriculture, l'industrie, le résidentiel et le transport. L'amélioration du parc automobile et le renforcement des normes dans le secteur des transports, l'amélioration des performances des équipements individuels brûlant du bois dans le secteur résidentiel et l'amélioration des technologies dans le secteur industriel ont eu des effets positifs sur le niveau des émissions de polluants atmosphériques. Selon les personnes rencontrées par votre rapporteure, le secteur agricole accuse toutefois un retard assez important.

c. Au total, des objectifs pour l'essentiel atteints

Si l'on rapporte ces tendances à la baisse aux objectifs contenus dans les textes européens et internationaux, la France a globalement respecté ses engagements. Un point de vigilance demeure cependant sur l'ammoniac (NH_3).

SITUATION DE LA FRANCE VIS-À-VIS DE SES ENGAGEMENTS EUROPÉENS ET INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

Substance	Unité	Protocole	Référence		Objectif		Position par rapport aux objectifs		
			Année	Niveau d'émission	Année	Engagement relatif ou absolu (1)	Année	Niveau d'émission	Atteinte des objectifs
SO ₂	Gg	1 ^{er} protocole SO ₂	1980	3 185	1993	1 274	1993	1 067	Oui
		2 ^{ème} protocole SO ₂			2000	868	2000	616	Oui
		2 ^{ème} protocole SO ₂			2005	770	2005	462	Oui
		2 ^{ème} protocole SO ₂			2010	737	2010	269	Oui
		protocole de Göteborg			2010	400	2010	269	Oui
		directive NEC			2010	375	2010	269	Oui
		protocole de Göteborg			2005	462	2020	208	2019
		directive NEC-2	2005	462	2030	106	2019	100	en cours
NO _x		protocole NO _x	1987	1 937	1994	1 937	1994	1 905	Oui
		protocole NO _x	1980	2 070	1998	1 449	1998	1 810	Non (*)
		protocole de Göteborg			2010	860	2010	1 144	Non (*)
		directive NEC-1			2010	810	2010	1 144	Non (*)
		Göteborg amendement			2005	1 497	2020	748	2019
		directive NEC-2	2005	1 497	2030	464	2019	774	en cours
NH ₃	Gg	protocole de Göteborg			2010	780	2010	618	Oui
		Göteborg amendement	2005	621	2020	596	2019	593	en cours
		directive NEC-1			2010	780	2010	618	Oui
		directive NEC-2	2005	621	2030	540	2019	593	en cours
COVNM	Gg	protocole COVNM	1988	2 890	1999	2 023	1999	2 147	Non
		protocole de Göteborg			2010	1 100	2010	1 206	Non (*)
		directive NEC-1			2010	1 050	2010	1 206	Non (*)
		Göteborg amendement	2005	1 581	2020	901	2019	956	en cours
		directive NEC-2	2005	1 581	2030	759	2019	956	en cours
PM ₁₀	Gg	Göteborg amendement	2005	247	2020	180	2019	121	en cours
		directive NEC-2	2005	247	2030	106	2019	121	en cours
Cd	Mg	protocole d'Aarhus	1990	20		20	2019	2,6	Oui
Hg	Mg		1990	26		26	2019	3,0	Oui
Pb	Mg		1990	4 286		4 286	2019	85	Oui
PCDD/F	g ITEQ		1990	1 797		1 797	2019	124	Oui
Total HAP	Mg		1990	46		46	2019	34	Oui
BaP	Mg		1990	13		13	2019	9,8	Oui
BbF	Mg		1990	15		15	2019	11	Oui
BkF	Mg		1990	9		9	2019	7,0	Oui
IndPy	Mg		1990	8		8	2019	6,2	Oui
HCB	kg		1990	1 197		1 197	2019	30	Oui

(1) Les objectifs peuvent être relatifs (colorés dans le tableau) ce qui correspond à un objectif de réduction des émissions entre une année de référence et une année d'échéance ou absolu qui correspond à une valeur d'émission à ne pas dépasser pour une année d'échéance.

(*) Objectif non atteint pour l'année prévue, mais atteint les années suivantes, en prenant en compte les procédures d'ajustement transport et agriculture (cf. texte ci-après)

Source : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA).

2. Des difficultés persistantes sur le plan des concentrations

La France a été condamnée à plusieurs reprises par les juridictions française et européenne pour manquement à ses engagements en matière de lutte contre la pollution de l'air. Mais il faut établir ici une distinction importante. Ces décisions concernent les *concentrations* de dioxyde d'azote et de particules PM₁₀ au titre

d'une directive de 2008 ⁽¹⁾ et non les *émissions* de ces polluants au titre de la directive « NEC révisée » de 2016, qui découle du protocole de Göteborg.

LES CONDAMNATIONS DE LA FRANCE PAR LA JUSTICE POUR NON-RESPECT DE SES ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE QUALITÉ DE L'AIR

• Les arrêts du Conseil d'État

Dans une décision du 12 juillet 2017 ⁽²⁾, le Conseil d'État, ayant constaté des concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM₁₀ supérieures aux seuils réglementaires, a enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour ramener ces concentrations en dessous des valeurs limites dans le délai le plus court possible.

Le 10 juillet 2020, le Conseil d'État a estimé, dans un nouvel arrêt ⁽³⁾, que l'État n'avait pas pris les mesures nécessaires permettant d'assurer l'exécution complète de sa précédente décision. La juridiction administrative suprême a donc condamné l'État à verser une astreinte s'il ne justifiait pas, dans les six mois à compter de la notification de sa décision, avoir exécuté la décision du 12 juillet 2017.

• La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

Par un arrêt du 24 octobre 2019 ⁽⁴⁾, la Cour de justice de l'Union européenne a également condamné la France pour non-respect des valeurs limites pour les oxydes d'azote dans douze territoires. À cette occasion, la Cour a jugé que la France avait manqué à ses obligations, tant au titre d'un dépassement systématique et persistant des valeurs limites qu'au titre de l'obligation de veiller à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible.

Le 3 décembre 2020, la Commission a demandé à la France de respecter l'arrêt de la Cour du 24 octobre 2019 relatif aux dépassements des valeurs limites de dioxyde d'azote. En réponse à cette mise en demeure, les autorités françaises ont apporté des précisions sur les actions menées par l'État aux échelles nationale et territoriale. Les autorités françaises font valoir, d'une part, que la durée et l'ampleur des dépassements ont décliné et que la période récente est marquée par la pérennisation de cette tendance baissière, et d'autre part, que de nouvelles mesures sont prises (instauration de zones à faibles émissions, élaboration d'un plan d'action chauffage au bois, etc.) afin de respecter nos engagements européens et internationaux.

La France est le premier État membre à être condamné pour dépassement des valeurs limites pour les oxydes d'azote. Le 4 mars 2021 ⁽⁵⁾, la Cour a prononcé un arrêt en manquement similaire à l'encontre du Royaume-Uni et doit prochainement statuer sur un autre recours en manquement visant l'Allemagne.

Dans l'étude d'impact annexé au présent projet de loi, le Gouvernement explique, en invoquant deux facteurs, le décalage entre des émissions en baisse et des concentrations de polluants qui demeurent à des niveaux préoccupants.

(1) 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.

(2) Conseil d'État, décision n°394254 du 12 juillet 2017.

(3) Conseil d'État, décision n°428409 du 10 juillet 2020.

(4) CJUE, affaire C-636/18, 24 octobre 2019.

(5) CJUE, affaire C-664/18, 4 mars 2021.

« Même si les concentrations mesurées dépendent des émissions polluantes, il n'y a pas de lien simple et direct entre les deux. La qualité de l'air résulte de l'interaction complexe entre la quantité de polluants émise et toute une série de phénomènes physico-chimiques et météorologiques. Ainsi, une fois les polluants émis dans l'atmosphère, différents phénomènes physico-chimiques et météorologiques entrent en jeu et agissent sur les concentrations de ces polluants. Il n'y a pas de corrélations simples entre les quantités de polluants émises et les niveaux de concentrations de ces polluants mesurées aux stations dans l'air ambiant.

« Enfin, il convient de souligner que les plafonds d'émission fixés par la directive NEC s'apprécient globalement sur l'ensemble du territoire alors que les dépassements de seuils ont été constatés localement. S'agissant du dioxyde d'azote, 19 stations étaient en dépassement en 2019 alors que le dispositif national comprend 415 points de mesure. Néanmoins, le Conseil d'Etat et la CJUE sont formels : dès lors qu'une station dépasse, la France est en manquement pour le polluant concerné, indépendamment d'une tendance nette d'amélioration de la qualité de l'air depuis 2010 et du respect des objectifs fixés par le présent amendement au protocole de Göteborg. »

Pour faire baisser le niveau des concentrations des polluants sur le territoire, mais aussi pour tenir des engagements de réduction des émissions revus à la hausse, la France est attendue sur des mesures concrètes en faveur de la qualité de l'air.

C. LA FRANCE DOIT DÉFINIR UNE POLITIQUE DE L'AIR AMBITIEUSE

Si nos engagements européens et internationaux contiennent des objectifs de réduction des émissions et des concentrations des polluants de l'air, c'est au niveau national que sont élaborées les mesures permettant de les atteindre.

Le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) définit la stratégie de l'État pour réduire les émissions de polluants atmosphériques au niveau national et respecter nos engagements européens et internationaux. Le PREPA est mis à jour tous les quatre ans ; en revanche, en cas de dépassement significatif du niveau des émissions, qui est surveillé par la Commission européenne, l'État dispose de 18 mois pour mettre à jour le PREPA.

Le PREPA 2017-2021, qui incarne la politique de l'air poursuivie et mise en œuvre par la France, repose sur une double base réglementaire.

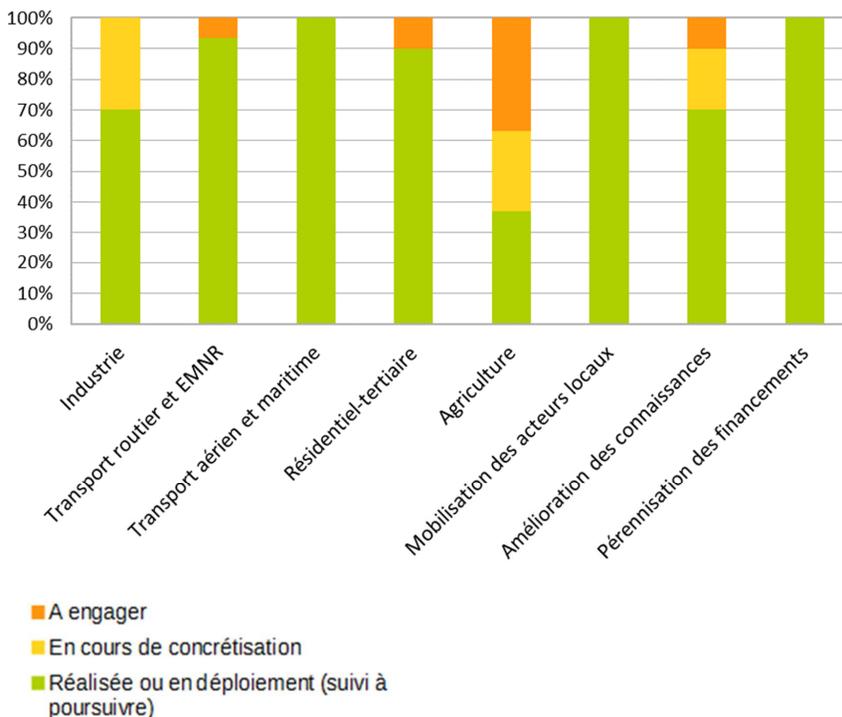
En premier lieu, un décret⁽¹⁾ fixe des objectifs chiffrés de réduction des émissions des principaux polluants à l'horizon 2020, 2025 et 2030. Le PREPA reprend les objectifs contenus dans la directive « NEC révisée » de 2016, la France faisant le choix d'une trajectoire linéaire pour atteindre les objectifs de 2030.

(1) Décret n°2017-949 du 10 mai 2017 fixant les objectifs nationaux de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques en application de l'article L. 222-9 du code de l'environnement.

En second lieu, un arrêté établit pour la période 2017-2021 ⁽¹⁾ les actions retenues et les modalités opérationnelles pour respecter la trajectoire ainsi fixée. Ces actions combinent différents outils de politique publique : réglementations sectorielles, mesures fiscales, mesures incitatives, actions de sensibilisation et de mobilisation des acteurs, action d'amélioration des connaissances, etc. Selon M. Jean-Luc Fugit, député et président du conseil national de l'air, les mesures retenues dans le PREPA sont « *le résultat d'un équilibre difficile entre performance économique, justice sociale et protection de l'environnement* ».

Dans l'ensemble, les mesures portées par le PREPA 2017-2021, qui arrive prochainement à échéance, ont été mises en œuvre. Comme le montre le tableau ci-dessous, c'est dans le secteur de l'agriculture que la mise en œuvre a été la plus difficile, 30 % des mesures n'ayant pas été mises en œuvre. Certaines mesures ont par ailleurs dû être abandonnées, notamment le rattrapage de la fiscalité du diesel sur celui de l'essence dans le sillage du mouvement des « gilets jaunes ».

BILAN DE MISE EN ŒUVRE DU PREPA 2017-2021 AU 1^{ER} MARS 2021



Source : ministère de la transition écologique.

Le ministère de la transition écologique a lancé en janvier 2021 les travaux de mise à jour du PREPA en vue de la période 2022-2026. Ce travail est l'occasion

(1) Arrêté du 10 mai 2017 établissant le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

d'améliorer les actions mises en place et de les calibrer en vue de l'atteinte de nos objectifs en termes de réduction des émissions de polluants de l'air pour 2030.

Trois sujets paraissent prioritaires à votre rapporteure :

- la mise en œuvre des actions prévues dans le domaine agricole alors que les émissions d'ammoniac ont tendance à stagner ;

- le renforcement des actions visant les PM_{2,5} afin d'atteindre les objectifs fixés par l'OMS, actuellement plus ambitieux que les objectifs européens ;

- l'amélioration des connaissances, de la formation et de la sensibilisation aux enjeux liés à la pollution de l'air.

Sans développer davantage les mesures destinées à améliorer la qualité de l'air, qui n'est pas l'objet de ce rapport, votre rapporteure appelle à la mise en place d'une politique volontariste de lutte contre la pollution de l'air en France.

Votre rapporteure estime que la condition du succès est une plus grande coordination interministérielle sur cette politique publique qui fait intervenir, non seulement le ministère de la transition écologique, mais également les ministères en charge du transport, de l'agriculture, de l'industrie et du logement.

En l'absence d'instance interministérielle, le ministère de la transition écologique est aujourd'hui responsable du pilotage du PREPA et doit solliciter les différents ministères chargés de mettre en œuvre les mesures que ce plan contient. Cependant, le ministère de la Transition écologique éprouve parfois de grandes difficultés à impliquer les acteurs concernés. Selon M. Alain Chabrolle, vice-président de France Nature Environnement (FNE), le ministère de la Transition écologique et le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation « *ne se parlent plus* ».

Votre rapporteure rappelle que le renforcement de l'interministérialité appelle avant tout un portage politique plus puissant, condition d'une politique de l'air ambitieuse.

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 26 mai 2021, la commission examine, sur le rapport de Mme Aina Kuric, le projet de loi autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Göteborg du 1^{er} décembre 1999, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (n° 3930).

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous abordons l'examen du projet de loi autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Göteborg du 1^{er} décembre 1999 relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique – ce n'est pas du Salvador Dalí – sur le rapport de notre collègue Aina Kuric.

Cet amendement, adopté en 2012 et entré en vigueur en 2019, renforce la lutte internationale contre les émissions de polluants atmosphériques en ajoutant les particules primaires fines aux quatre composés chimiques définis dans le protocole de Göteborg de 1999 et en abaissant les plafonds d'émission de polluants. Comme le souligne le rapport qui vous a été transmis, ces valeurs limites d'émission de polluants atmosphériques ont déjà été intégrées dans le droit européen par une directive de 2016. C'est dire que pour la France, l'approbation de l'amendement ne changera rien, le plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques arrêté par un décret de 2017 étant conforme aux termes de l'accord international.

Ne croyez pas pour autant que notre collègue rapporteure fait un travail inutile. L'enjeu de l'approbation est en fait diplomatique, dans le contexte d'une prochaine renégociation du protocole de Göteborg où la France entend porter une voix forte pour lutter contre la pollution atmosphérique.

En votant ce projet de loi, vous direz : « Faites comme moi et suivez-moi. »

Mme Aina Kuric, rapporteure. Il me revient donc de vous présenter l'amendement au protocole de Göteborg, dont la ratification est demandée par le Gouvernement. Ce texte porte sur un sujet difficile pour les moins scientifiques d'entre nous, dont je fais partie. Il s'agit de la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique. Ces dispositions sont très pointues, surtout si l'on se réfère aux annexes. Pourtant il s'agit d'un texte qui nous concerne tous, de la façon la plus intime possible, puisqu'il porte sur la qualité de l'air que nous respirons.

Une précision préalable importante : ce texte ne traite pas des gaz à effet de serre comme le dioxyde de carbone ou le méthane, dont les effets sont globaux. En revanche, il concerne ce que l'on appelle les polluants atmosphériques, c'est-à-dire ceux qui ont un impact local en fonction des niveaux de concentration observés dans l'air.

Ces polluants de l'air ont un coût de plus en plus évident pour nos sociétés. Ils ont un coût en matière de santé – l'OMS déplore 1,3 million de décès liés à la pollution de l'air chaque année – et pour les écosystèmes – au travers de phénomènes comme les pluies acides, les algues vertes ou les pics de pollution urbain. Ces polluants ont aussi, et c'est beaucoup moins connu, des conséquences économiques, par la baisse de la productivité au travail.

Le coût de l'inaction est devenu insupportable pour chacun d'entre nous.

En 1979, le premier instrument multilatéral destiné à lutter contre la pollution de l'air a été adopté. La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (CPATLD), dite de Genève, engageait pour la première fois les États à limiter, à prévenir et à réduire leurs rejets de polluants atmosphériques. Cette démarche collective se fondait sur un constat simple : la pollution de l'air ignore les frontières. Autrement dit, la qualité de l'air ne s'améliore pas dans un pays si ses voisins ne fournissent pas eux aussi des efforts. Aux Pays-Bas, par exemple, la pollution d'origine transfrontalière est même supérieure à celle d'origine locale.

Les progrès scientifiques s'accéléralent, la Convention de Genève a été complétée par plusieurs protocoles, dont celui qui nous intéresse aujourd'hui : le protocole de Göteborg de 1999. Il a pour caractéristique de s'attaquer à quatre polluants bien précis : le dioxyde de soufre, les oxydes d'azote, les composés organiques volatils et l'ammoniac. Tous ont des conséquences importantes pour la santé et les écosystèmes. Pour chacun de ces polluants sont prévus, d'une part, des plafonds d'émissions, d'autre part, des moyens de les atteindre par la définition de valeurs limites d'émissions par secteur émetteur.

La troisième et dernière étape est l'amendement au protocole de Göteborg, adopté en 2012, dont nous sommes saisis. Il a pour objet de renforcer les engagements de réduction des émissions de deux manières, d'abord en rehaussant, d'ici à 2020, le niveau fixé pour les quatre polluants que j'ai déjà cités et surtout en intégrant, pour la première fois dans un accord international, un cinquième polluant, les particules primaires fines (PM_{2,5}). Cet amendement est donc, s'agissant du fond, très utile.

Sa ratification, si notre commission l'autorise, n'aura pourtant aucune incidence concrète – vous l'avez bien dit, monsieur le président – tout simplement parce que ces dispositions ont déjà été transposées dans notre droit par une directive européenne datant de 2016. La ratification aura, en revanche, un intérêt d'ordre diplomatique. C'est une question de crédibilité pour la France, au moment où nous tentons de créer une mobilisation internationale à propos des sujets environnements et où, d'une manière plus incidente, doit s'engager une révision du protocole de Göteborg, afin de le rendre plus ambitieux.

Rien ne justifie, chers collègues, qu'il ait fallu près de neuf ans pour que les autorités françaises se décident à engager la ratification de cet amendement. On peut

dire, certes, que celle d'autres conventions internationales accuse aussi du retard et que nos voisins ne font pas toujours mieux, mais est-il vraiment satisfaisant de ratifier en 2021 un traité qui fixe des engagements pour 2020 ? Je ne le crois pas. Est-il satisfaisant, par ailleurs, de ratifier un traité alors que sa révision est déjà programmée et que celle-ci exigera assez rapidement une nouvelle ratification ? Je crois que nous devons être plus vigilants, collectivement, quant aux délais de ratification de certaines conventions.

J'évoquerai, pour terminer, la manière dont la France tente de répondre à ses engagements internationaux.

Il est inutile de rappeler que la pollution de l'air est aussi un problème dans notre pays. Les particules fines représentent, chaque année, 40 000 décès prématurés en France. Néanmoins, la tendance est plutôt encourageante : les émissions des principaux polluants atmosphériques sont en baisse. On peut avoir des inquiétudes concernant l'ammoniac mais, pour l'essentiel, les objectifs sont atteints et on ne saurait dire que rien n'est fait dans ce domaine. Néanmoins, il faut établir une distinction importante : si nous tenons nos engagements sur le plan de la réduction du niveau global des émissions, nous rencontrons toujours de vraies difficultés s'agissant des concentrations locales. Notre pays a déjà été condamné à plusieurs reprises, vous le savez, et par le juge national et par le juge européen pour des niveaux de concentration supérieurs aux seuils réglementaires. C'est pour cette raison, et parce qu'il faut toujours progresser, que des mesures concrètes en faveur de la qualité de l'air sont attendues.

En France, la politique menée dans ce domaine repose sur un document stratégique, le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques, en cours de révision, qui est sous le pilotage du ministère de la transition écologique. Or c'est une politique publique fondamentalement interministérielle, qui implique le ministère de la transition écologique mais aussi et tout autant ceux en charge du transport, de l'agriculture, de l'industrie et du logement. Pour être à la hauteur de nos engagements, c'est sans doute à la création d'un pilotage interministériel de la politique de l'air que nous devons désormais nous atteler.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Merci, madame la rapporteure. Je crois que c'est effectivement très important.

La différence entre les deux types de polluants, c'est que dans un cas on se dit que ce n'est pas la peine de faire quelque chose si les Chinois et les Américains ne font rien alors que, dans l'autre, nous subissons directement et immédiatement les conséquences de ce que nous ne faisons pas chez nous et pour nous. Les hommes – et les femmes – étant ce qu'ils sont, on est alors un peu plus motivé.

Vous avez souligné à juste titre que nous jonglons avec les délais d'une façon extravagante : c'est beaucoup trop long. Lorsque nous avons adopté la loi, excellente par ailleurs, relative au développement solidaire et à la lutte contre les

inégalités mondiales, j'ai constaté que nous inventions à cette occasion un concept extraordinaire : celui de la programmation financière rétrospective. Nous avons des habitudes qui ne me paraissent pas bonnes, et vous avez raison de nous appeler à la vigilance.

Mme Sonia Krimi (LaREM). Je vous remercie, madame la rapporteure, pour la qualité de votre travail sur ce sujet très intéressant et très important – ce n'est pas du tout anecdotique.

La question de l'acceptabilité sociale est essentielle : on ne peut pas, après avoir passé les Trente Glorieuses à polluer énormément en Europe, conclure des protocoles entre pays démocratiques et dire aux autres qu'ils devraient absolument se fixer des objectifs en la matière.

Je fais partie des 150 000 citoyens français qui ont été sensibilisés par l'association La fresque du climat, dont je vous invite à suivre les formations. Il n'y a pas de petits gestes : cela concerne aussi les moments où on se déplace, où on mange, où on se livre à ses activités quotidiennes. Bizarrement, tout ce qui fait du bien à la planète nous fait aussi du bien. On ne pollue pas quand on fait du sport, quand on est avec ses amis, quand on partage des moments sympathiques, quand on interrompt toutes les activités hystériques qui sont liées à notre mode de vie.

Je vous rejoins, madame la rapporteure, au sujet des délais de ratification des conventions internationales : on a attendu neuf ans avant de lancer le processus... Nous devons absolument nous pencher sur cette question. C'est la crédibilité de toute la commission et de toute la représentation nationale qui est en jeu.

Je partage également ce que vous avez dit à propos de la pollution atmosphérique. La situation exceptionnelle que nous vivons depuis un an, avec cette succession de confinements, doit être une opportunité. Beaucoup de gens me disent qu'ils veulent revenir à leur vie d'avant. Or il ne faut surtout pas revenir à notre vie antérieure de pollueurs et de consommateurs : nous devons revoir tous nos modes de travail, de déplacement et tout simplement de vie.

Pour toutes ces raisons, mon groupe est favorable au projet de loi.

M. Michel Herbillon (LR). Le groupe Les Républicains votera également en faveur de ce texte.

Il est tout à fait regrettable qu'il soit sans effet sur le plan juridique, pour les raisons indiquées par la rapporteure, et il est incroyable que les délais soient aussi longs – neuf ans. Nous devrions conjuguer nos efforts pour les raccourcir. Le projet de loi a, en revanche, un intérêt diplomatique qui n'est pas du tout négligeable compte tenu du rôle que joue la France dans ce domaine – je pense notamment à la COP21.

Nos concitoyens sont désormais beaucoup plus sensibles à ces questions, qui n'étaient pas perçues avec une telle acuité il y a quelques années. Il est heureux qu'elles soient désormais connues d'un beaucoup plus grand nombre et qu'on parle presque quotidiennement de la pollution de l'air, du développement durable et de la lutte contre les gaz à effet de serre dans la presse et le débat public. Vous avez rappelé qu'il y a 40 000 morts chaque année à cause de la pollution causée par les particules fines. Quand on vit en Île-de-France, comme moi, on y est particulièrement sensible.

Vous avez indiqué qu'il y aurait une révision du protocole de Göteborg, dont j'espère qu'elle aura lieu dans des délais plus brefs. Savez-vous, dans les grandes lignes, ce qui est envisagé ?

M. Michel Fanget (Dem). La convention de Genève de 1979 fut le premier instrument juridique multilatéral visant à régler le problème de la pollution de l'air sur une base régionale. Le protocole de Göteborg, adopté en 1999, a fixé des plafonds nationaux pour les émissions de polluants. En 2012, après de longs travaux préparatoires, une version amendée de ce protocole a défini de nouveaux plafonds et engagements de réduction à partir de 2020, qui ont été repris sans modification par la directive du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques.

La lutte contre le réchauffement climatique est assumée, défendue et mise en avant à tous les niveaux de l'action publique. Les accords visant à établir des plafonds et des obligations de réduction pour les polluants sont des éléments essentiels de la politique écologique.

L'amendement au protocole de Göteborg est plus ambitieux en matière de réduction des polluants. Il fait, par ailleurs, du protocole le premier accord multilatéral contraignant qui comporte des engagements de réduction des émissions de particules primaires fines.

La France a choisi d'occuper une place de premier plan en ce qui concerne la protection de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique. L'approbation de cet amendement est une étape nécessaire pour continuer sur ce chemin. Le groupe MODEM votera, bien sûr, le projet de loi.

M. M'Jid El Guerrab (Agir ens). Je remercie la rapporteure : son brillant exposé nous a permis de mieux comprendre ce texte qui, malgré son nom un peu barbare, est un acte juridique et politique important.

L'amendement au protocole de Göteborg fixe de nouveaux engagements, plus rigoureux, de réduction des émissions à l'horizon 2020 par rapport à 2005, qui est l'année de référence, pour les quatre polluants déjà visés. Nous saluons les évolutions concernant les valeurs limites d'émissions qui sont fixées par les diverses annexes du texte en lien avec les meilleures techniques possibles.

La ratification de cet amendement est une question de crédibilité et d'exemplarité pour la France mais aussi de cohérence avec nos engagements internationaux sur les questions environnementales. Il y aurait, en effet, une incohérence si on ignorait l'amendement au protocole tout en défendant le climat et la biodiversité dans des enceintes internationales, comme nous le faisons depuis des années.

La France aura l'occasion de rappeler l'ensemble de ses engagements lors des grands sommets internationaux qui auront lieu en 2021, notamment le Congrès mondial de la nature, organisé par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), à Marseille, la COP26, à Glasgow ou encore la COP15 sur la biodiversité, à Kunming.

Le groupe Agir ensemble votera avec enthousiasme cet amendement tout en regrettant comme vous, madame la rapporteure, qu'il ait fallu attendre neuf ans pour que le processus de ratification soit engagé par la France. Cela nuit un peu à l'exemplarité que nous cherchons à afficher au niveau mondial en ce qui concerne l'environnement.

M. Alain David (SOC). Comme vous l'avez souligné, madame la rapporteure, la ratification de ce texte n'aura pas d'incidence opérationnelle puisque ses dispositions ont déjà été reprises en droit interne à la suite d'une directive européenne de 2016. Il peut même sembler baroque de ratifier en 2021 un texte dont les engagements s'arrêtent en 2020. Cependant, je suis extrêmement sensible à l'argument touchant à l'exemplarité en matière de diplomatie environnementale.

Une partie de notre *soft power* et certains bons classements de la France dans ce domaine découlent de la réussite de la COP21, organisée à Paris en 2015. Il me semble extrêmement important de conserver un leadership et un volontarisme sur le plan de la diplomatie environnementale. Je pense d'ailleurs que notre commission devrait consacrer prochainement une audition à ce sujet.

Nous voterons, bien sûr, en faveur du texte.

M. Jean-Michel Clément (LT). C'est effectivement un sujet très important. En 2018, un décès sur cinq dans le monde aurait été lié à la pollution de l'air par des énergies fossiles. La même année, 97 242 décès auraient été dus à la même cause en France. Il faut rapprocher ces chiffres de ceux de la pandémie actuelle. On parle beaucoup moins de cet autre mal insidieux qui se diffuse par des particules imperceptibles. Nous ne pouvons pas rester inactifs.

Nos amis franciliens, qui subissent un dépassement plus important des valeurs recommandées par l'OMS, sont encore beaucoup plus sensibles à cette question. Moi qui suis un provincial et un rural, je mesure toute la différence entre respirer dans ma campagne et respirer dans la rue de l'Université.

Les chiffres que j'ai cités conduisent à questionner l'efficacité des mesures adoptées ces dernières années et ils imposent d'être plus vigilant. Au-delà des effets

particulièrement nocifs pour la santé, il faut aussi prendre en considération les conséquences en matière de réchauffement climatique – cela va de pair.

Cet amendement faisant du protocole de Göteborg le premier accord multilatéral contraignant en la matière, nous ne pouvons qu’être favorables à son approbation et mon groupe votera le projet de loi.

Mme Aina Kuric, rapporteure. Avant de vous répondre, je tiens à remercier l’administrateur qui m’a accompagnée pendant mes travaux. Il m’a notamment permis d’organiser, à la dernière minute, quelques auditions. Nous sommes tous d’accord, à peu près, en ce qui concerne les enjeux de la pollution de l’air, mais c’est un sujet particulièrement technique.

Vous avez évoqué, comme moi, les délais de ratification. Il faudra que nous soyons vraiment capables de traiter cette problématique.

Il y a effectivement eu, madame Krimi, une prise de conscience de la pollution atmosphérique. Le confinement a peut-être poussé chacun à remettre en question ses pratiques, mais la lutte contre la pollution de l’air à l’occasion d’un confinement correspond à ce qu’on pourrait appeler une écologie de la décroissance : ce n’est pas ce que je souhaite, pour ma part, en matière de transition écologique.

Selon Santé publique France, 2 300 décès causés par les particules fines et 1 200 dus au dioxyde d’azote ont été évités lors du premier confinement, principalement en lien avec la baisse du trafic routier. La qualité de l’air, la suractivité et la surconsommation de la population sont de vraies questions.

La ratification de l’amendement n’aura pas d’effets juridiques directs, monsieur Herbillon, mais il y a aussi ce que la France défend sur le plan diplomatique. Si on travaille sur la pollution atmosphérique de manière multilatérale, dans un cadre régional, c’est parce que nous en sommes tous victimes mais aussi tous responsables des deux côtés d’une frontière. Que la France garde le leadership sur cette thématique au sein de notre continent est particulièrement important.

Le protocole devrait être révisé dans un sens plus contraignant à l’horizon 2023-2024, mais je n’ai pas d’indications concrètes à vous donner, par exemple sur telle ou telle particule.

Un outil multilatéral contraignant est effectivement une nécessité, monsieur Fanget.

Il est vrai que les délais ne sont pas acceptables, comme l’ont souligné MM. David et El Guerrab, mais la ratification du texte est nécessaire. Il faudra continuer le travail, et la révision prochaine du protocole nous permettra de nous positionner d’une manière forte.

Vous êtes revenu, monsieur Clément, sur le nombre de décès prématurés dus à la pollution de l'air. Sans minimiser les effets de la pandémie actuelle, je pense que nous devons prendre position d'une manière tout aussi forte sur des sujets tels que la qualité de l'air, qui fait partie de notre quotidien et qui aura, à l'avenir, de fortes incidences en matière économique et de santé publique – on voit d'ailleurs que les effets sont déjà là. Nous devons tous être très engagés sur ce sujet. Je suis heureuse que la commission des affaires étrangères puisse se saisir de cette question, car elle ne concerne pas uniquement les Français mais aussi toute notre région et même le monde entier.

Mme Liliana Tanguy. La pollution de l'air est un sujet de santé publique dont vous avez rappelé l'importance, madame la rapporteure. La France et l'Europe se sont déjà fortement engagées à réduire cette pollution, et de nombreux acteurs se sont impliqués en la matière, notamment le Centre national de la recherche scientifique, qui a fait installer dans une commune du Finistère des capteurs de substances polluantes dans l'atmosphère. Nous avons bon espoir que ces nouvelles mesures indépendantes permettront d'améliorer la prévention.

Vous avez évoqué l'importance d'une coordination interministérielle pour l'application du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques ainsi que les difficultés rencontrées par le ministère de la transition écologique pour mobiliser les acteurs concernés. Je trouve, moi aussi, qu'il est très regrettable que les autorités françaises aient mis neuf ans pour ratifier cet amendement. Quelles sont, concrètement, les mesures que nous devrions prendre, ou que nous devrions inciter le Gouvernement à prendre, pour améliorer cette coordination qui a visiblement fait défaut et pour que les délais de ratification des accords internationaux en rapport avec la protection de l'environnement soient beaucoup plus courts à l'avenir ?

Mme Aina Kuric, rapporteure. Nous avons pu auditionner le président du Conseil national de l'air, notre collègue Jean-Luc Fugit, qui a souligné l'importance de la précision des capteurs. Si on veut réviser, demain, le protocole, pour être plus exigeant et plus sévère en matière de sanctions, il faut aussi être capable de mesurer plus précisément la qualité de l'air. Toute initiative permettant d'avancer sur le plan des contrôles est bienvenue.

Ce qui est important, s'agissant de la dimension interministérielle, c'est que la problématique de la qualité de l'air soit prise en compte dans les différents ministères, c'est-à-dire, au-delà du délai de ratification, que tous l'aient en tête lorsqu'on travaille, par exemple, sur les transports ou le logement. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de volet interministériel en matière de qualité de l'air.

J'ai également auditionné des représentants des ministères de la transition écologique et des affaires étrangères. Je les ai interpellés sur les délais, mais je n'ai pas obtenu de réponse satisfaisante sur la manière dont nous pourrions améliorer la situation. Nous devons rappeler en tant que parlementaires, lorsque nous travaillons

sur des questions de ratification, la nécessité de la réactivité, afin que les textes puissent entrer en vigueur dans les meilleures conditions.

*La commission **adopte** l'article unique du projet de loi, **sans modification**.*

ANNEXE : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Est autorisée l'approbation de l'amendement au protocole de Göteborg du 1^{er} décembre 1999, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, adopté à Genève le 4 mai 2012, et dont le texte est annexé à la présente loi.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– M. Jean-Guy Bartaire, vice-président de l’association pour la prévention de la pollution atmosphérique (APPA) et président du centre interprofessionnel technique d’études de la pollution atmosphérique (CITEPA), et M. Alain Chabrolle, vice-président de France Nature Environnement (FNE) ;

– M. Cédric Messier, chef du bureau de la qualité de l’air au ministère de la Transition écologique, et Mme Pascale Vizy, cheffe de projet au bureau de la qualité de l’air ;

– M. Vincent Szleper, chef de pôle à la direction du développement durable du ministère de l’Europe et des affaires étrangères, M. Hugo Lequertier, rédacteur à la direction du développement durable, et Mme Lou Brenez, rédactrice à la mission des accords et traités ;

– M. Jean-Luc Fugit, député et président du Conseil national de l’air.