

ÉDITORIAL

L'idée de cobénéfices séduit tout le monde, mais comment, où et quand passer concrètement à la cueillette, en matière de qualité de l'air et de climat ?

Jean-Marie RAMBAUD*

L'actualité est toute empreinte du rendez-vous historique de Copenhague où se négocie âprement l'avenir de notre planète. Il s'y joue une rude course contre la montre pour parer aux effets à retardement de nos errements passés et éviter l'emballement redouté, à des horizons qui semblent nous dépasser, et malheureusement d'ores et déjà craint sinon annoncé.

Nous avons précédemment regretté dans ces colonnes que cette urgence climatique, relayée par une certaine emphase médiatique, ne risque de masquer quelque peu la persistance des problèmes liés aux pollutions atmosphériques, dans leurs diverses dimensions, et dans leur constante évolution. Nous plaidons surtout pour que les deux problématiques ne soient pas dissociées, à la fois dans leur étude et dans leur traitement.

Depuis quelques mois, sinon plusieurs années, car la germination reste fragile, l'idée d'une prise en compte nécessaire des interactions entre problématiques de qualité de l'air et mesures de lutte contre le changement climatique fait son chemin et s'introduit pour ainsi dire dans le vocabulaire courant, voire même, quoique timidement, dans quelques évolutions structurelles. Les manifestations faisant le point des connaissances sur les multiples interactions entre les phénomènes, et posant la question de l'harmonisation sinon de l'intégration des politiques, se multiplient. Cette revue s'est fait récemment l'écho, par un numéro spécial, du symposium organisé par l'APPA pour le compte de la Fédération européenne des APPA, en novembre 2008, dans les locaux du Parlement européen, sur l'intérêt d'une meilleure intégration de politiques et réglementations européennes historiquement développées de manière indépendante dans les deux domaines. Ce numéro spécial reprenait également les apports et conclusions d'un séminaire de l'Union internationale des APPA sur ces mêmes thèmes, à Stockholm en septembre 2008.

L'Union européenne des industries électriques, EURELECTRIC, nous a invités à venir présenter les attendus et conclusions de ces rendez-vous, à la croisée du scientifique et du politique, à son récent workshop, le 8 octobre à Bruxelles, où elle examinait les significations des interactions « air-climat » et les enjeux d'une meilleure intégration des mesures de prévention et remédiation pour ce secteur majeur et structurant sur le long terme**.

Enfin, le gouvernement suédois, à l'occasion de sa présidence de l'Union, vient de tenir à Göteborg (du 18 au 21 octobre) un workshop*** sur la contribution des politiques en matière de pollution atmosphérique à la préservation et au co-contrôle du climat qui a débouché sur de nombreuses préconisations et propositions concrètes pour l'optimisation des politiques sur les deux plans.

Force est de constater que ces divers rendez-vous étaient principalement sinon exclusivement ceux des communautés scientifiques et législateurs du « domaine air », et que les climatologues et négociateurs du changement climatique en étaient pratiquement absents.

Une partie des débats à Göteborg tournait autour de la difficulté de trouver le bon moyen d'obtenir la reconnaissance *a minima*, par le GIEC, et la prise en compte dans le cadre de la CNUCC, des « SLCFs » (*Short Lived Climate Factors* – facteurs climatiques à vie courte) que représentent divers polluants atmosphériques, non pris en compte dans le « panier des gaz à effet de serre » avec leurs effets contrastés sur le court terme en matière de forçage radiatif, positif ou négatif. On retrouve là les cloisonnements récurrents entre les disciplines, entre différentes catégories d'acteurs et entre décisionnaires œuvrant dans des cadres et structures distincts. Il est vrai que les horizons temporels, les outils de mesure et de modélisation, les échelles géographiques et les cadres réglementaires et de négociations restent distincts. Bref, on a encore du mal à se parler, à partager une

* *Président de la Fédération européenne des APPA, EFCA (European Federation of Clean Air and Environmental Protection Associations).*

** *Voir compte rendu dans la rubrique « Manifestations et congrès ».*

*** *Voir principales conclusions dans la rubrique « Manifestations et congrès ».*

vision et un langage communs. Mais nombreux sont aujourd'hui les appels à la coordination, sinon à l'harmonisation, à la fois pour recueillir les cobénéfices procurés à moindre coût par des approches conjointes, et pour éviter les incompatibilités voire contre-performances de mesures univoques.

Les cloisonnements culturels et structurels ont cependant la peau dure, et le passage aux actes se fait attendre. Un des premiers freins tient à la priorité absolue donnée à la conclusion d'accords et la mise en œuvre de mesures sur l'urgence climatique. Au plan conceptuel, on s'accorde à penser que l'idéal serait une remise à plat, pour mise en cohérence, des dispositifs actuels en matière de pollutions atmosphériques et de réduction des gaz à effet de serre, dans le cadre d'une « Loi de l'atmosphère » comme il existe une convention des Nations unies sur le droit de la mer. Le rapport « Richert » sur les dix ans de mise en œuvre de la LAURE, Loi sur l'air, qui préconisait de passer à une « LEA », Loi sur l'environnement atmosphérique, ne disait pas autre chose. Nous avons vu que le Grenelle de l'environnement avait dans un premier temps, dans le feu de la concertation, rebattu les cartes plutôt dans le désordre entre climat et qualité de l'air, avant qu'on ne songe à recoller un tant soit peu les morceaux.

Mais une véritable refondation harmonisée prendrait beaucoup de temps, alors que « la maison brûle ». Et puis il faudrait, au plan international, forger de nouveaux dispositifs conventionnels, *a minima* à l'échelle hémisphérique, avec toutes les difficultés politiques et techniques que cela présenterait. Alors, on propose plutôt de corriger et compléter les dispositifs existants, tels que le protocole de Göteborg et la CNUCC.

Au plan européen, une lecture un peu attentive des principales directives et documents politiques de l'Union européenne – directives qualité de l'air, IPPC, sur l'évaluation d'impact environnemental, le paquet énergie climat, l'encouragement des biocarburants, etc. montre pourtant l'absence quasi totale de prise en compte des interactions « pollutions atmosphériques – changement climatique », que ce soit pour pointer les cobénéfices potentiels ou pour attirer l'attention sur d'éventuelles incompatibilités ou à tout le moins la nécessité d'arbitrages, à étayer par des analyses approfondies.

Mais la Commission ne cache pas qu'il est déjà assez difficile de boucler les projets en cours et de faire appliquer les dispositifs actuels sur la qualité de l'air, le marché des permis d'émissions, le paquet énergie-climat, les réglementations sectorielles, pour qu'il ne soit pas jugé opportun de venir compliquer encore les choses dans l'immédiat.

La création annoncée d'un nouveau commissariat européen dédié au climat risque-t-elle de compliquer les choses également au plan structurel ?

Les représentants de la Commission européenne assurent néanmoins que les questions de synergies et antagonismes seront dès que possible intégrées

dans la révision de la directive qualité de l'air, dont le chantier commencera dès 2010, ou encore dans les discussions sur la nouvelle directive sur les émissions industrielles par exemple.

Mais il ne faut pas non plus négliger le rôle des acteurs locaux : régions, villes, communautés urbaines. Les plans d'action pour le climat germent un peu partout, dans une approche « *bottom up* » qui ancre l'action dans les réalités de terrain. Ces initiatives pourraient concerner, selon les sources, de 25 à 80 % des émissions de GES. Les choix décentralisés faits en matière d'aménagement urbain, de transports, d'énergie, de gestion patrimoniale, sont structurants sur le long terme. Là encore, un workshop que nous avons récemment organisé à Lille et qui rassemblait des représentants de collectivités locales Françaises, Hollandaises, Anglaises, Italiennes et Flamandes, a montré que l'intégration des problématiques de qualité de l'air dans les plans climat et leur cohérence avec les programmes du « domaine air » (et réciproquement) était loin d'être la règle, quand bien même la question avait été posée.

En France, l'instauration des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, élaborés conjointement par le préfet de Région et le président du Conseil régional, qui se substitueront aux plans régionaux pour la qualité de l'air créés par la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, fournira en principe le cadre politique et réglementaire optimal pour assurer une intégration des problématiques air et climat. Il y faudra cependant du temps, et cela demandera le développement d'outils d'évaluation adaptés, la mise en place de concertations élargies avec l'ensemble des acteurs concernés et le rassemblement des compétences de communautés d'experts de divers horizons, qui devront développer une culture et un langage communs. En attendant, les initiatives « spontanées » continuent de fleurir, y compris au niveau des ménages, là encore très généralement sans que l'on ait eu l'idée de se poser la question d'éventuels effets pervers. Nous pensons notamment au chauffage au bois, si les émissions nocives ne sont pas maîtrisées, ou à l'engouement actuel, encouragé par diverses aides financières ou crédits d'impôt, pour l'économie d'énergie dans les logements. Est-ce bien toujours en pleine conscience des effets potentiellement négatifs sur la qualité de l'air intérieur d'un chauffage excessif, si l'on n'a pas réuni en parallèle les conditions d'une ventilation adaptée ?

Nous envisageons de débattre de cette question de l'intégration des politiques en matière climatique et de qualité de l'air aux niveaux locaux, en liaison avec les politiques nationales et internationales, lors d'un prochain symposium, vers la fin de l'année prochaine, sur le modèle de celui organisé l'an dernier à Strasbourg, et toujours sous l'égide de la Fédération européenne des APPA, au sein de laquelle l'APPA joue maintenant un rôle privilégié. Gageons qu'on pourra y parler plus d'action que de principes.