

Actions menées par la Direction générale de la santé en matière de qualité de l'air et d'effets sur la santé associés

Caroline PAUL*, Marie FIORI*, Frédérique COUSIN*, Charlotte BRINGER-GUÉRIN*

Comme le montrent les derniers résultats des études scientifiques notamment le projet européen APHEKOM⁽¹⁾ coordonné par l'Institut de Veille Sanitaire (InVS), la pollution de l'air continue à avoir des effets néfastes sur la santé des citoyens européens et en particulier des Français qui sont loin d'être négligeables. La conférence environnementale des 14-15 septembre 2012 a par ailleurs souligné les fortes attentes du public et des autres parties prenantes sur ce sujet qui constitue un des principaux axes de l'action du gouvernement inscrit dans la feuille de route.

Face aux effets avérés de la pollution de l'air sur la santé, le ministère chargé de la santé mène ou participe, en collaboration avec les autres ministères concernés, les Agences Régionales de Santé (ARS) et de nombreux partenaires, à des actions de recherche, de surveillance et d'information pour permettre au public de connaître à la fois les risques pour la santé de la pollution de l'air et les moyens de s'en prémunir.

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) rapportait en 2011 que la pollution de l'air représente un risque environnemental majeur pour la santé [1]. Depuis une vingtaine d'années, de nombreuses études épidémiologiques à travers le monde et en France notamment ont en effet montré que l'exposition de la population aux polluants chimiques de l'air était associée à des effets sur la morbidité et la mortalité, aussi bien à court terme qu'à long terme. Même à des concentrations relativement faibles, des effets nuisibles sur la santé sont associés à l'exposition aux polluants présents dans l'air.

Parmi les principaux polluants de l'air en cause, les particules forment une catégorie dont les effets néfastes sur la santé ont été clairement démontrés : dans le cadre du programme de la Commission européenne CAFE (Clean Air For Europe ; un Air pur pour l'Europe), il a été estimé que de l'ordre de 42 000 décès prématurés par an sont en relation avec l'exposition chronique aux particules fines PM_{2,5} d'origine anthropique, ce qui correspond à une perte moyenne d'espérance de vie d'environ 8 mois. Les

effets délétères sur la santé des particules continuent à être investigués et précisés, cette toxicité provenant à la fois de leur taille, de leur composition et des sources d'émission. Dernièrement, l'OMS (Centre International de Recherche sur le Cancer, CIRC) a classé les particules diesel (plus précisément les gaz d'échappement des moteurs diesel) comme cancérogènes certains pour l'homme (Groupe 1) [2]. Par ailleurs, comme l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses, ex-Afsset) l'a rappelé dans son expertise de 2009 [3], les données actuelles tendent à montrer qu'il n'est pas possible d'observer un seuil de concentration en particules en deçà duquel aucun effet sanitaire ne serait constaté. De plus, comme le Haut Conseil de la Santé Publique l'a souligné dernièrement dans son rapport sur la pollution par les particules dans l'air ambiant [4], l'impact de santé publique de la pollution atmosphérique liée aux particules est beaucoup plus influencé par les concentrations moyennes au long cours que par les épisodes ponctuels de pics de pollution, même répétés.

À côté de cette pollution d'origine chimique, s'ajoute la pollution biologique de l'air due en particulier à la présence de pollens et de moisissures, au potentiel allergisant pour l'homme. Selon des études récentes, la pollution chimique de l'air entraînerait une exacerbation des effets dus aux pollens. Par ailleurs, le changement climatique pourrait favoriser le développement de certains pollens.

Engagements internationaux et cadre national d'actions

En matière de réduction de la pollution de l'air et de prévention de ses effets sur la santé, l'action de l'État, notamment du ministère chargé de la santé, s'inscrit notamment dans le cadre des engagements pris par la France au niveau international. Dans le domaine de la prévention de la pollution de l'air, le premier traité multilatéral qui a été pris est la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique

(*) Ministère des Affaires Sociales et de la Santé – Direction générale de la santé – Sous-direction de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation – Bureau Environnement extérieur et produits chimiques et Bureau Environnement intérieur, milieux de travail et accidents de la vie courante – 14 avenue Duquesne – 75350 Paris 07 SP.

(1) Cf. le site Internet du projet européen APHEKOM (Amélioration des connaissances et de la communication sur la pollution de l'air et la santé en Europe) : <http://www.aphekom.org/web/aphekom.org/home>

transfrontière à longue distance (1979) [5]. D'autres engagements ont été pris par la France au niveau international en matière d'amélioration de la qualité de l'air ou en lien avec cette problématique. Parmi ces engagements, citons en particulier la Déclaration d'Amsterdam (2009) qui prône des politiques de transports plus respectueuses de la santé et de l'environnement [6]. Elle s'inscrit dans le cadre du Programme paneuropéen OMS/Organisation des Nations-Unies (ONU) sur les transports, la santé et l'environnement (PPE TSE). Plusieurs plans d'actions mettent en œuvre les objectifs de la Déclaration d'Amsterdam du PPE TSE, en particulier le second Plan national santé environnement (PNSE 2) qui encourage le développement des modes de déplacements durables et sains, en particulier les « mobilités actives »⁽²⁾ (marche à pied, vélo...) [7] en lien avec les actions de promotion de l'activité physique du Programme National Nutrition Santé (PNNS) et du Plan cancer.

Au niveau international, afin d'aider les décideurs politiques dans la gestion de la pollution de l'air et la protection de la population générale et des populations sensibles, l'OMS a fixé depuis 1987 des valeurs guides pour la qualité de l'air extérieur. En 2005, à partir de l'évaluation de données scientifiques récentes, l'OMS a publié de nouvelles valeurs guides, ou lignes directrices, applicables au monde entier et concernant les polluants suivants : particules, ozone, dioxyde d'azote et dioxyde de soufre [8]. Par ailleurs, des valeurs guides pour l'air intérieur sont également établies par l'OMS.

C'est sur les recommandations de l'OMS que s'appuie la Commission européenne pour établir sa réglementation en matière de qualité de l'air ambiant et notamment fixer des valeurs réglementaires à respecter par les États membres de l'Union européenne [8]. Actuellement, l'OMS réalise une revue des dernières connaissances scientifiques en matière d'impact sur la santé de la pollution atmosphérique afin de mettre à jour ses recommandations dans ce domaine, en vue notamment de la révision par la Commission européenne des directives européennes sur la qualité de l'air ambiant [9].

En France, outre l'application des dispositions européennes, la loi fixe des principes et objectifs forts en matière de réduction et de surveillance de cette pollution, d'information du public et des acteurs concernés, et de prévention des effets sur la santé. En effet, depuis la loi n° 96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Laure) du 30 décembre 1996, est reconnu le droit à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. Par ailleurs, parmi les 100 objectifs fixés par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004

relative à la politique de santé, deux objectifs visent la réduction de l'exposition de la population aux polluants atmosphériques⁽³⁾. Par ailleurs, la loi portant engagement national pour l'environnement de juillet 2010 (dite loi Grenelle I) a notamment inscrit la surveillance de la qualité de l'air à l'intérieur des établissements collectifs hébergeant des populations vulnérables, notamment les écoles et crèches.

Au-delà du cadre réglementaire, l'action du ministère chargé de la santé en matière de prévention des effets sur la santé de la pollution de l'air s'inscrit dans la mise en œuvre des Plans Nationaux d'actions en Santé Environnement, notamment du PNSE 2, du Plan particules, du Plan national vélo, du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC).

Principales actions du ministère chargé de la santé en matière de réduction de l'exposition aux polluants de l'air et de prévention des effets sur la santé

Dans ce contexte, les principales actions menées par la Direction Générale de la Santé (DGS) dans le champ de la pollution de l'air et de ses effets sur la santé concernent à la fois le développement des connaissances, la réglementation, la surveillance, l'information, dans le cadre de la mise en œuvre des engagements internationaux et des plans d'actions nationaux.

Développement des connaissances

Un des axes d'actions est de favoriser le développement des connaissances sur les effets sur la santé de la pollution de l'air notamment en l'inscrivant comme priorité dans le programme de travail des agences, instituts et autres instances sanitaires (Anses, InVS, HCSP...), en soutenant les travaux de l'InVS pour la surveillance nationale des impacts, à court et à long termes, de la pollution de l'air sur la santé, et en participant à l'orientation des actions de recherche dans ce domaine (programme de recherche interorganisme pour une meilleure qualité de l'air à l'échelle locale Primequal...).

Réglementation

La DGS participe à la rédaction des textes réglementaires européens et nationaux relatifs à la qualité de l'air. Elle établit les recommandations sanitaires pour prévenir les effets sur la santé de la pollution

(2) Mobilités actives : modes de déplacement utilisant la seule énergie humaine.

(3) Cf. les objectifs nos 20 et 21 portant respectivement sur le respect des valeurs limites européennes 2010 pour les polluants réglementés au plan européen (NOx, ozone et particules en particulier) dans les villes (- 20 % par rapport à 2002), et sur la réduction des rejets atmosphériques des composés organiques volatils (dont le benzène) (- 40 % entre 2002 et 2010), de dioxines de l'incinération et de la métallurgie entre 1997 et 2008 (réduction d'un facteur 10 entre 1997 et 2008) et de métaux toxiques (- 50 % entre 2000 et 2008).

atmosphérique. Elle participe à l'élaboration des textes réglementaires relatifs à la surveillance de la qualité de l'air à l'intérieur de certains établissements recevant du public et à la gestion des données issues de cette surveillance, ainsi qu'aux textes réglementaires relatifs à l'étiquetage des produits de construction et de décoration quant à leurs émissions de polluants volatils.

Surveillance et information

Concernant la pollution biologique de l'air extérieur, la DGS assure les conditions d'une surveillance nationale de cette pollution et d'une information du grand public et des acteurs concernés sur cette pollution et ses effets sur la santé, en lien avec le Réseau National de Surveillance Aérobiologique (RNSA) et les dispositifs complémentaires de surveillance des pollens. S'agissant plus particulièrement de la lutte contre l'ambrosie, espèce végétale envahissante au pollen très allergisant, la DGS a mis en place l'Observatoire de l'ambrosie en vue de renforcer et coordonner la lutte.

Par ailleurs, la DGS participe à l'information sur la pollution atmosphérique et ses effets sur la santé et à la diffusion des recommandations sanitaires ainsi qu'à des réponses médicales à destination des professionnels de santé et des populations sensibles, en lien avec les différents acteurs concernés (ministère chargé du développement durable, Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air AASQA, agences régionales de santé ARS, Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie ADEME...). Elle participe également à la gestion des alertes en cas d'épisodes importants de pollution de l'air, au niveau national ou local.

En matière de pollution de l'air à l'intérieur des bâtiments, différentes actions de surveillance, d'information et de communication sont menées conjointement avec d'autres partenaires (ministère chargé du développement durable, Observatoire de la Qualité de l'Air Intérieur OQAI [10], Institut National de Prévention et d'Éducation à la Santé INPES...).

Mise en œuvre des plans nationaux d'actions

La DGS met en œuvre ou participe à la mise en œuvre de certaines des actions du PNSE 2 relatives

à la qualité de l'air extérieur et intérieur (pollutions chimique et biologique) et à la promotion de modes de transport respectueux de la santé et de l'environnement (« mobilités actives » : marche, vélo...), en lien avec les autres plans d'actions associés notamment le Plan particules, le Plan vélo, le Programme national nutrition santé et le Plan cancer.

La pollution par les particules constitue un des enjeux majeurs de l'amélioration de la qualité de l'air dans notre pays, compte tenu de ses impacts sur la santé, l'air et le climat. La France est par ailleurs dans une situation de contentieux européen pour non-respect des valeurs réglementaires sur les particules PM₁₀ dans plusieurs secteurs de notre territoire. Face à ces enjeux et pour faire le point sur les dernières connaissances dans ce domaine, les ministères chargés de la santé et du développement durable, l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) et l'Institut National des Sciences de l'Univers (INSU) ont organisé les Ateliers scientifiques « Pollution par les particules : impacts sur la santé, l'air et le climat » les 13-14 novembre 2012. Ces Ateliers scientifiques, préparatoires aux Assises nationales de la qualité de l'air de 2013, ont permis de favoriser l'échange entre les scientifiques et les décideurs nationaux et locaux, et de renforcer la coordination sur les actions « air, climat et santé » cobénéfiques.

Ces Ateliers scientifiques se sont inscrits, par ailleurs, dans une dimension européenne et internationale de prise en compte de la problématique des particules et de réduction de ses impacts, avec notamment l'élaboration actuelle d'une réglementation européenne sur la qualité de l'air.

Ils ont constitué également une étape de préparation de la prochaine réunion internationale et interministérielle du Programme paneuropéen OMS/ONU sur les transports, la santé et l'environnement (PPE TSE) qui se tiendra les 16-17-18 avril 2014 à Paris et au cours de laquelle sera adoptée la future Déclaration de Paris définissant les objectifs à atteindre d'ici 2020 pour des politiques de transports plus respectueuses de la santé et de l'environnement, ayant notamment pour effets de réduire les inégalités d'exposition à la pollution de l'air et de favoriser un urbanisme plus respectueux de l'homme et de sa santé.

Références bibliographiques

- [1] Cf. site Internet de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). http://www.who.int/topics/air_pollution/fr/
- [2] Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC).
- [3] Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Anses, ex-Afsset). Avis et rapport d'expertise collective « Pollution par les particules dans l'air ambiant » (mars 2009).
- [4] Haut Conseil de la santé publique. « Pollution par les particules dans l'air ambiant. Recommandations pour protéger la santé » (avril 2012).
- [5] Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979). Cf. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.f.pdf> et http://europa.eu/legislation_summaries/environment/air_pollution/l28162_fr.htm
- [6] Cf. sites Internet relatifs au Programme paneuropéen OMS/ONU sur les transports, la santé et l'environnement (PPE TSE) : <http://www.unece.org/thepep/en/welcome.html>, <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environment-and-health/Transport-and-health/policy> et <http://www.thepep.org/CHWebSite/?lang=fr>
- [7] Plan national santé environnement (PNSE 2) (2009-2013) : <http://www.sante.gouv.fr/rapports-annuels-de-suivi-du-pnse-2.html>
- [8] Cf. site Internet de l'OMS. Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air – Mise à jour mondiale 2005. http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair_aqg/fr/index.html
- [9] Cf. site Internet de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm
- [10] Cf. site Internet de Observatoire de la Qualité de l'Air Intérieur OQAI : www.air-interieur.org/

