

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

17e SESSION PLENIERE

CPL(17)4

9 septembre 2009

L'amélioration de la qualité de l'air intérieur : un nouvel enjeu pour les collectivités locales

Commission du développement durable

Rapporteur : Paolo Rondelli, Saint Marin (L, SOC)¹

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	3
C. Exposé des motifs	5

Résumé

Jusqu'à une date récente, la qualité de l'air intérieur n'avait pas été considérée comme un problème de santé majeur, contrairement à la pollution extérieure qui fait l'objet d'une vaste réglementation et de l'attention des médias. Cependant, les récentes crises sanitaires ont alerté les pouvoirs publics et l'opinion sur le fait que les niveaux de pollution de l'air intérieur sont souvent plus élevés que ceux de l'air extérieur. Ce constat est d'autant plus préoccupant que les Européens passent jusqu'à 90 % de leur vie dans des environnements clos.

Les pouvoirs publics doivent changer de paradigme et accorder une importance toute particulière à la qualité de l'air intérieur. Une réglementation adéquate et des mesures de gestion adaptées et de prévention doivent être mises en place. Toute action tardive en la matière risque d'entraîner un préjudice pour la santé et l'environnement autant qu'au plan économique.

De nombreuses collectivités locales ont d'ores et déjà mis en place des programmes ambitieux visant à améliorer la qualité de l'air intérieur bien au-delà du champ d'application de la législation existante. Ces approches incluent des mesures de prévention afin que tous les espaces intérieurs sous leur autorité, publics ou privés, soient de la plus haute qualité environnementale. Il est également de leur responsabilité de sensibiliser le public et d'encourager la formation aux enjeux d'une meilleure qualité de l'air intérieur et d'un environnement sain.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. Jusqu'à une date récente, la qualité de l'air intérieur n'a pas été considérée comme une question sanitaire majeure contrairement à la pollution extérieure qui fait l'objet d'une importante réglementation et de toute l'attention des médias. Cependant, les récentes alertes sanitaires concernant l'environnement intérieur et l'augmentation rapide du nombre de personnes souffrant d'allergies et de maladies respiratoires ont sensibilisé les pouvoirs publics et l'opinion publique au fait que les niveaux de pollution de l'air intérieur sont souvent supérieurs à ceux de l'air extérieur.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe est convaincu que les collectivités locales doivent prêter davantage d'attention à la qualité de l'air intérieur, car les Européens passent quasiment 90 % de leur temps dans des environnements clos. La qualité de l'air intérieur varie selon l'exposition à des polluants, liés aux bâtiments, aux équipements, à l'environnement extérieur immédiat et aux activités des occupants. Les conséquences d'une mauvaise qualité de l'air intérieur sont nombreuses et posent des problèmes de santé publique.

3. Les citoyens réclament des politiques ambitieuses afin de protéger leur santé et leur bien-être. Leur prise de conscience à l'égard des défis écologiques globaux est croissante ; la menace du changement climatique a notamment mis l'accent sur la nécessité de mesures urgentes. Cet état d'esprit a des répercussions sur leurs attentes vis-à-vis des pouvoirs publics en termes de qualité de l'air intérieur.

4. Une volonté politique forte est nécessaire pour protéger les citoyens des risques et pallier aux lacunes de la législation relative à la qualité de l'air. Elle doit s'appuyer sur une approche multidisciplinaire qui reconnaisse les liens existant entre la qualité de l'environnement et la santé. Les collectivités locales doivent adopter une position résolue à cet égard et créer un nouveau paradigme qui aborde la pollution intérieure de la même manière que la pollution atmosphérique.

5. Les collectivités locales sont bien placées pour mener des politiques publiques qui intègrent environnement et santé et puissent servir d'exemple à leurs concitoyens. Ils doivent veiller à ce que les espaces intérieurs publics sous leur responsabilité ou les espaces intérieurs privés dans le logement social par exemple, soient de la plus haute qualité environnementale. La mise en œuvre de mesures précoces de prévention se justifie au plan économique, toute action tardive en la matière entraînant un nouveau préjudice pour la santé et l'environnement.

6. Le moteur des politiques publiques dans ce domaine réside dans la cohésion sociale et l'équité, les populations défavorisées étant en général plus exposées aux risques environnementaux.

7. Une information fiable sur les polluants de l'air intérieur permettrait aux collectivités locales d'apporter une meilleure réponse à cette problématique, et aux citoyens de faire des choix avisés. En effet, la société civile attend un changement radical dans les orientations des pouvoirs publics, vers plus de transparence et un meilleur accès à l'information. L'établissement de valeurs guides pour les différents polluants offre une base concrète pour l'action ainsi que pour l'information de la population sur les effets néfastes de l'exposition aux substances toxiques présentes dans l'air intérieur.

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Commission du développement durable de la Chambre des pouvoirs locaux le 2 mars 2009

Membres de la Commission :

G. Doganoglu (Présidente), F. Cecchini (Vice-présidente), A. Mediratta (Vice-président), A. Apostolov, W. Borsus, I. De La Serna Hernaiz, M. Fügl, V. Gorodetskiy (remplaçant: K. Skomorokhin), E. Gurvits, H. Himmelsbach, P. Hugon, L. Iliescu, S. James, S. Kalev, I. Khalilov (remplaçante: S. Mansurova), D. Larese Filon, V. Klitschko (remplaçant: O. Luk'lanchenko), A. Kurti, I. Milatic, L. Milicevic, G. Neff, JJ. Nygaard, R. Onderka, D. Petrosyan, V. Petrovic, J. Petusik (remplaçant : J. Hlinka), CA. Pinto, G. Roger, P. Rondelli, U. Rozenbergs, S. Savva, S. Svavarsdottir, M. Tamiros, B. Toce, V. Tskhadaia, L. Vennesland, M. Yurevich (remplaçant: M. V. Novikov).

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : M. Moras et J. Hunting

8. *Le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe à :*

a. mettre en œuvre des politiques publiques intégrées en matière de santé et d'environnement en vue d'améliorer la qualité de l'air intérieur dans les bâtiments publics, en s'appuyant notamment sur la surveillance et l'évaluation des niveaux de pollution et des risques émergents ;

b. introduire des procédures exemplaires pour améliorer la qualité de l'air intérieur dans les bâtiments publics, en particulier par une meilleure conception des bâtiments, de leur construction et de leur fonctionnement ;

c. imposer dans les procédures de marchés publics des normes de qualité environnementale élevées, incluant la qualité de l'air intérieur ;

d. sensibiliser davantage l'opinion publique à l'ampleur des effets d'un air intérieur malsain en s'appuyant sur des informations scientifiquement fondées et au travers de centres d'information locaux qui proposeraient aux citoyens des solutions concrètes et pratiques ;

e. promouvoir la formation aux questions de la pollution intérieure auprès des agents des collectivités territoriales et de toutes les personnes ayant des responsabilités dans les domaines de l'environnement, de la construction, de la santé et de l'éducation.

9. *Le Congrès charge sa Commission du développement durable* d'intensifier ses travaux sur la qualité de l'environnement et les enjeux de la santé publique.

B. PROJET DE RECOMMANDATION³

1. La menace que représente la pollution de l'air intérieur a été considérablement sous-estimée par les pouvoirs publics et la société civile. Les politiques, la recherche et les ressources ont porté principalement sur la pollution atmosphérique, alors que de nombreuses études ont permis de mettre en évidence le fait que l'air intérieur est susceptible d'être plus de deux fois plus pollué que l'air extérieur. Un constat d'autant plus préoccupant que les modes de vie actuels font que les Européens passent aujourd'hui jusqu'à 90 % de leur vie à l'intérieur de bâtiments.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe demande aux pouvoirs publics, à tous les niveaux de gouvernance, d'agir de manière responsable pour garantir un environnement sain et durable pour tous. Un nouveau paradigme est nécessaire, qui définisse des politiques en faveur de la pureté de l'air et tienne compte de l'exposition totale à l'air, air intérieur et air extérieur. De même, une meilleure prise en compte des liens entre les politiques de l'environnement, de la santé, de l'énergie, des transports, de l'aménagement du territoire et de l'agriculture s'impose.

3. Le Congrès constate avec satisfaction que de nombreuses collectivités locales engagent déjà d'ambitieux programmes d'amélioration de la qualité de l'air intérieur allant au-delà des exigences et du champ de la législation en vigueur. Ces initiatives illustrent la nécessité de nouvelles dispositions réglementaires qui étendraient la législation en vigueur concernant la pollution atmosphérique à la pollution intérieure et qui définiraient des objectifs quantifiables pour tous les types de polluants.

4. Toute politique environnementalement responsable doit être élaborée avec le concours de l'ensemble des acteurs ; les réglementations concernant la qualité de l'air ne peuvent être réellement efficaces que si elles sont comprises et approuvées tant par les pouvoirs publics que par les personnes qu'elles sont censées protéger.

³ Voir note de bas de page 2

5. Les informations sur l'ampleur et les impacts de la pollution de l'air intérieur sont insuffisantes. Faute de données fiables, il est difficile pour les pouvoirs publics d'évaluer correctement les risques et de mettre en œuvre des solutions adaptées. Pour leur part, les citoyens ne savent pas comment se prémunir contre ces risques. Les collectivités locales sont bien placées pour veiller à préserver les populations, les rendre plus conscientes des enjeux et les amener à prendre des décisions éclairées.

6. La création d'un environnement intérieur sain est bénéfique dans la mesure où il apporte des améliorations tant en termes de santé que de performance. L'expérience montre d'ailleurs que les mesures prises en amont pour réglementer les polluants de l'air intérieur s'avèrent à terme nettement moins coûteuses que les préjudices engendrés par l'inaction.

7. Le Congrès demande aux organisations intergouvernementales internationales de s'engager résolument dans la lutte contre la pollution intérieure et les risques sanitaires qu'elle induit. A cet égard, il note les travaux de l'Organisation mondiale de la Santé qui a ouvert la voie en reconnaissant l'importance de la pollution intérieure et se félicite de la publication des Principes directeurs pour la qualité de l'air intérieur.

8. Il se félicite également de la Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée « Environnement et santé : pour une meilleure prévention des risques sanitaires liés à l'environnement », et de l'accent particulier mis sur les nouvelles pathologies qui émergent ainsi que sur la nécessité d'un dépistage précoce et de dispositifs de surveillance et de prévention de la qualité de l'air intérieur.

9. *Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à demander aux Etats membres :*

a. d'élargir leurs politiques en matière de pollution atmosphérique aux questions de l'air intérieur et d'élaborer, en coopération avec les collectivités territoriales et les ONG, des programmes de qualité de l'air intérieur. Ces programmes pourraient porter sur la surveillance régulière de l'air intérieur et des risques émergents, l'établissement d'indicateurs environnementaux et de valeurs guides pour l'impact sanitaire et la mise en place d'un étiquetage spécifique des matériaux, notamment de construction, de décoration et d'entretien ;

b. de s'employer, avec le concours des collectivités locales, à apporter des informations fiables et ciblées sur la qualité de l'air intérieur afin de mieux sensibiliser l'opinion publique aux effets nocifs des polluants présents dans les espaces intérieurs ;

c. de promouvoir d'ambitieux programmes de recherche et de développement qui encouragent l'innovation et les avancées technologiques pour développer des produits plus sûrs et plus écologiques et qui permettent ainsi la mise en œuvre, à tous les niveaux de gouvernance, d'approches de prévention.

10. *Le Congrès recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de demander à la Commission européenne :*

a. de soutenir les actions des collectivités locales et les projets pilotes qui traitent de la pollution intérieure et d'encourager l'échange de bonnes pratiques et la recherche multidisciplinaire en la matière ;

b. d'étendre le champ d'application du Règlement REACH concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances afin qu'elles soient toutes suffisamment réglementées, indépendamment de leur lieu de production.

C. EXPOSE DES MOTIFS

I. Introduction

1. Les citoyens sont convaincus que l'environnement intérieur, qu'il s'agisse de leur logement, de leur lieu de travail ou de locaux publics ou commerciaux, assure une protection vis-à-vis de la pollution qui sévit à l'extérieur. Le logement en particulier est considéré comme un lieu sûr, offrant un environnement sain pour les personnes et leurs familles.

2. Or, cela est loin d'être le cas : l'air intérieur est parfois deux fois plus pollué que l'air extérieur. L'essentiel de cette pollution ne résulte pas d'une pénétration d'air venant de l'extérieur, mais trouve son origine à l'intérieur même des locaux : elle provient des matériaux de construction et de décoration, des produits chimiques à usage domestique ou encore des activités et du comportement des occupants.

3. Les récentes alertes sanitaires sur la légionellose, l'amiante et les intoxications au plomb, ainsi que le nombre croissant de personnes souffrant d'asthme ou d'allergies, ont alerté aussi bien l'opinion publique que les autorités sur l'étendue de la menace représentée par la pollution intérieure.

4. La lutte contre ce type de pollution est un problème sociétal majeur qui ne peut plus être confié aux seuls experts. Les pouvoirs publics et les citoyens sont de plus en plus conscients de l'impact négatif d'une mauvaise qualité de l'air intérieur pour la société, l'environnement et la santé publique.

5. Les enjeux sont importants et il faut trouver un nouveau paradigme qui tienne compte de tous les risques possibles, à l'intérieur comme à l'extérieur. Ce paradigme doit aussi définir des normes sur la pollution intérieure qui devraient au minimum correspondre aux niveaux fixés pour la pollution extérieure. Par ailleurs, il faut adopter une démarche intégrée de planification et d'élaboration des politiques qui passe par des actions préventives fondées sur les informations scientifiques les plus justes.

6. Alors que dix années se sont écoulées depuis que la communauté internationale et en particulier l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ont fait de la pollution de l'air intérieur un enjeu sanitaire majeur, la législation et l'information requises pour s'attaquer à ce problème restent insuffisantes et ne répondent pas aux attentes de la population.

7. Presque toutes les normes nationales et européennes servant à la mesure et à la fixation de valeurs à ne pas dépasser en matière de qualité de l'air ne concernent que l'air extérieur. La réglementation européenne et les directives nationales sur les produits que l'on trouve dans les environnements intérieurs se limitent généralement à quelques substances très dangereuses. En fait, il est même assez paradoxal que la réglementation dans la construction tienne davantage compte de risques relativement rares comme les séismes et moins de ceux plus fréquents et probables, liés à l'utilisation de certains matériaux de construction et de décoration.

8. Les citoyens attendent des pouvoirs publics qu'ils adoptent des politiques d'amélioration de la qualité de l'air intérieur. Ils souhaitent un changement radical de priorités, vers plus de transparence et un meilleur accès à des informations fiables. Ils pourront ainsi prendre des décisions fondées sur la création d'un environnement sain, dans leur logement et ailleurs.

9. Il incombe désormais aux pouvoirs publics de veiller à ce que la santé individuelle et collective soit prioritaire. Ils ont un rôle important à jouer dans l'explication des avantages d'une meilleure salubrité des logements et des lieux de travail et de vie pour l'amélioration de la santé et de la performance, et plus largement en termes social et économique. En effet, l'expérience montre, comme par exemple dans le cas de l'amiante, que des mesures de prévention précoces réglementant l'utilisation d'une substance polluante pouvaient à long terme largement contrebalancer le coût économique de l'inaction.

10. Toutefois, si les questions relatives à la réglementation, mais aussi à la recherche et à l'établissement de normes relèvent principalement des autorités internationales et nationales, les pouvoirs locaux ont néanmoins un rôle majeur à jouer dans la réduction de la pollution de l'air intérieur. Ils sont en effet en position d'initier des politiques intégrées environnementales, sanitaires et

éducatives et d'appliquer des normes environnementales élevées pour les espaces clos publics et privés relevant de leur responsabilité. Ils peuvent également travailler avec l'ensemble des acteurs locaux et sensibiliser la population à cette menace, tout en apportant des informations fiables sur la manière de lutter contre ce phénomène.

11. Le Congrès a ainsi considéré qu'il était opportun d'examiner la question de la pollution de l'air intérieur. Ces travaux sont concomitants avec ceux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le thème « Environnement et santé : pour une meilleure prévention des risques sanitaires liés à l'environnement ». L'Assemblée parlementaire recommande une meilleure mise en œuvre des politiques de prévention sanitaire et l'application du principe de précaution. Elle appelle aussi à renforcer l'enseignement de la médecine environnementale.

II. Pollution atmosphérique intérieure : quelques faits sur un risque majeur de santé publique

12. La question de l'environnement intérieur est complexe, notamment en termes d'évaluation de la toxicité des espaces clos et des risques sanitaires y relatifs. Certaines analyses ont révélé la présence de plus de 900 substances chimiques, particules et contaminants biologiques dans l'air intérieur qui représentent un risque potentiel pour la santé. Un grand nombre de facteurs exercent une influence sur la qualité de l'air intérieur, notamment la ventilation, les caractéristiques du bâtiment, les conditions d'entretien et les produits utilisés à l'intérieur, et également la qualité de l'air extérieur.

13. L'impact de chacune de ces substances varie en fonction de sa concentration et du degré d'exposition des personnes. Selon certaines estimations, l'exposition de l'être humain à des polluants est mille fois plus élevée à l'intérieur qu'à l'extérieur. En outre, lorsqu'ils sont associés, nombre de ces polluants peuvent donner lieu à ce que l'on appelle « l'effet cocktail », dont l'impact est extrêmement difficile à mesurer.

14. Les Européens passant jusqu'à 90 % de leur vie à l'intérieur des bâtiments, dont plus de 60 % de ce temps dans leur logement, il n'est pas surprenant d'observer dans les statistiques médicales l'augmentation d'un certain nombre de pathologies liées à la mauvaise qualité de l'air intérieur (allergies, migraines, troubles respiratoires, voire cancers...).

Les principaux facteurs affectant la qualité de l'air intérieur

15. Les risques liés aux produits chimiques et leur impact sur la santé ne sont pas toujours bien connus, notamment en cas d'exposition longue. Les substances chimiques que l'on trouve dans les espaces clos proviennent soit de produits d'utilisation courante, comme les produits d'entretien ou les parfums d'ambiance, soit d'émanations incidentes provenant de différentes sources, comme les matériaux de construction et de décoration, les meubles et les jouets. Les systèmes de chauffage de mauvaise qualité peuvent également émettre du monoxyde de carbone produit par la combustion incomplète de différents combustibles (charbon, bois, houille, fioul domestique, propane et gaz naturel).

16. L'air intérieur contient un nombre important de particules en suspension qui peuvent être inhalées comme le formaldéhyde, le benzène, les phthalates et les agents ignifuges au brome. Ces particules sont émises par une vaste gamme de sources non organiques telles que la fumée de cigarette, la fumée provenant de la combustion de bois ou de charbon, l'amiante. On trouve également des particules de métaux lourds dans les environnements intérieurs, provenant notamment de peintures au plomb ou, à l'extérieur, des gaz d'échappement. Les particules organiques en suspension sont essentiellement les pollens, les spores et certaines poussières de résidus alimentaires.

17. La fumée de tabac est composée de poussières fines, mélange complexe formé de plus de 4 000 substances, dont plus de 40 sont connues pour provoquer le cancer ou sont des agents irritants puissants.

18. Les « perturbateurs endocriniens » sont des substances chimiques qui perturbent le développement du système endocrinien. Même à faible dose, ils sont dangereux, particulièrement pour les enfants et les bébés, car leurs effets sur la croissance sont persistants. Ces substances

émanent par exemple des plantes vertes, des pesticides, des plastiques et produits de grande consommation.

19. Les composés organiques volatiles (COV) sont des gaz émis par certains solides ou liquides. Leur composition chimique est très variable et leurs effets nocifs sur la santé peuvent s'exprimer à court ou à long terme. La concentration de nombreux COV est systématiquement jusqu'à dix fois plus élevée à l'intérieur qu'à l'extérieur. Ces composés sont émis par des milliers de produits : peintures et laques, décapants, produits d'entretien, pesticides, matériaux de construction et d'ameublement, équipement de bureau (photocopieurs et imprimantes) et produits de beauté. On les trouve aussi dans les combustibles.

20. Le radon, gaz que l'on trouve à l'état naturel dans le sous-sol et la roche de certaines régions, peut pénétrer dans les bâtiments en se diffusant à travers le sol. Lorsqu'il est présent dans l'air intérieur, il peut provoquer le cancer du poumon.

21. L'utilisation généralisée des isolants thermiques alliée à une mauvaise ventilation et des échanges réduits entre l'air intérieur et extérieur, peut conduire à une température intérieure trop élevée ou trop basse ou entraîner des problèmes d'humidité. L'humidité et la température jouent aussi un rôle important en matière de pollution atmosphérique intérieure. En effet, il existe un niveau d'humidité optimal de l'air intérieur. Un taux d'humidité trop bas irrite les yeux, dessèche la peau et provoque des éruptions cutanées ; trop élevé, il provoque des dommages et favorise l'apparition de moisissures et d'acariens. Certains micro-organismes comme les champignons et les virus jouent un rôle dans la survenue de l'asthme et d'allergies et provoquent une contamination biologique.

22. Les parasites, acariens, blattes, rongeurs, etc. transportent d'importants agents allergènes susceptibles de provoquer des infections des voies respiratoires, des rhinites et de l'asthme. L'exposition à ces agents varie selon l'environnement et les habitudes culturelles. On ne sait pas très bien dans quelle mesure le contact avec des animaux de compagnie favorise l'apparition de l'asthme.

23. La ventilation est l'un des facteurs les plus importants en matière de qualité de l'air intérieur. Des bâtiments mal aérés peuvent nuire à la santé, à la qualité du travail ou aux performances scolaires. Une ventilation contrôlée est particulièrement importante dans des bâtiments très isolés, dans lesquels les échanges avec l'air extérieur sont plus restreints.

24. On trouve par ailleurs toujours plus de nanoparticules dans des produits de consommation courante, notamment les cosmétiques, les produits électroniques, optiques, médicaux et les emballages alimentaires. Il n'est prouvé pas à ce stade qu'il existe des échanges entre ces particules et les écosystèmes et si, par exemple, elles peuvent intégrer la chaîne alimentaire ou exister en concentrations plus importantes vers le sommet de la chaîne. Cependant, les premières études réalisées dans ce domaine montrent que ces substances ne se dégradent pas dans l'environnement, et ont tendance à s'accumuler dans l'organisme. Leur forte réactivité peut entraîner la création d'agents oxydants qui risquent de réagir avec certains composants chimiques des cellules, voire d'altérer l'ADN des cellules.

25. Enfin, le danger représenté par les champs électromagnétiques reste sujet à controverse. Parmi les sources possibles de ce type de rayonnement, il convient de citer les lignes d'alimentation électrique, la connectique intérieure et la mise à la terre de bâtiments, certains appareils électriques, les téléphones portatifs et les antennes relais. L'exposition à ces radiations pourrait être à l'origine de certaines leucémies infantiles et favoriser certains cancers à l'âge adulte et d'autres pathologies au cours de la vie.

Les effets sur la santé

26. Le lien est désormais bien établi entre l'exposition chronique et à faible dose aux substances qui viennent d'être énumérées et l'apparition ou l'aggravation de nombreuses pathologies notamment les allergies, les troubles respiratoires et certains cancers.

27. Toutefois, alors que les progrès techniques et industriels ont apporté des améliorations sans précédent de la situation économique et sociale, les données disponibles montrent que les Européens sont désormais exposés — dans une mesure sans précédent — à des milliers de substances dangereuses dont les risques induits ne sont pas vraiment connus.

28. De nouvelles pathologies sont décelées, dans lesquelles le lien de cause à effet avec l'exposition à des polluants intérieurs est soupçonné sans pour autant être confirmé. Parmi les exemples dans ce domaine, citons l'infertilité (un couple sur sept désormais touché en Europe) et la progression de certains cancers comme la leucémie et les tumeurs cérébrales chez l'enfant.

29. Par ailleurs, de nouvelles maladies ou syndromes font leur apparition, comme l'hypersensibilité chimique multiple (MCS – Multiple chemical sensitivities), le syndrome de fatigue chronique (CFS – Chronic fatigue syndrome) et le syndrome des maisons ou bâtiments malsains, dans lequel les occupants d'un bâtiment connaissent des problèmes de santé aigus, qui semblent liés au temps passé dans ces bâtiments.

30. Enfin, malgré le nombre limité de réglementations, de directives et de mesures de surveillance de la pollution atmosphérique intérieure qui rend difficile la mesure de l'étendue du risque, l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE) met en garde, dans sa Quatrième évaluation de l'environnement en Europe, contre « l'impact d'une exposition à faible niveau à des produits chimiques entrant dans la composition de mélanges complexes. Chez l'adulte, plusieurs affections seraient liées à l'exposition des sujets à ces produits dès leur plus jeune âge ou à l'exposition de leurs parents avant la conception. Les produits chimiques persistants, produisant des effets à long terme, mais aussi ceux utilisés dans les biens de consommation à durée de vie longue, peuvent même présenter un risque après que leur production ait été progressivement abandonnée ».

Des populations plus vulnérables

Les bébés et les enfants sont les plus menacés.

31. La vulnérabilité spécifique des enfants à la pollution de l'air a été reconnue par la Quatrième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé (Budapest, juin 2004) qui a adopté le Plan d'action pour l'environnement et la santé des enfants en Europe (CEHAPE). Ce plan d'action définit des buts prioritaires régionaux. Le But III vise à « prévenir et [...] réduire dans une large mesure l'incidence des maladies respiratoires dues à la pollution de l'air extérieur et intérieur, de façon à contribuer à une baisse de la fréquence des crises d'asthme, en permettant aux enfants de vivre dans un environnement où l'air est pur », tandis que le But IV vise à « réduire le risque de maladies et d'incapacités résultant de l'exposition à des substances chimiques dangereuses (telles que les métaux lourds), à des agents physiques (bruit excessif, par exemple) et à des agents biologiques, ainsi qu'à des cadres de travail dangereux au cours de la grossesse, de l'enfance et de l'adolescence ».

32. En effet, Les bébés et les enfants sont particulièrement sensibles à la pollution de l'air intérieur, leur petite taille et la fragilité de leurs voies respiratoires en cours de croissance les exposant davantage que les adultes, en proportion de leur poids. Par ailleurs, l'exposition des femmes enceintes aux polluants de l'air intérieur des locaux peut également nuire au fœtus.

33. Parmi les effets connus des polluants de l'air intérieur sur les enfants, il convient de citer, outre les problèmes d'asthme et d'allergies, les retards dans le développement en particulier de la vue, de l'ouïe, de l'intelligence, de l'apprentissage, ainsi que des retards de croissance. En outre, une mauvaise qualité de l'air à l'intérieur des locaux scolaires nuit à court et long terme tant aux élèves qu'aux enseignants et aux autres catégories de personnel.

34. Des collectivités locales reconnaissent volontiers la nécessité d'améliorer en priorité la qualité de l'air dans les lieux les plus fréquentés par les enfants, en particulier dans les locaux relevant de leur responsabilité comme les garderies, écoles, gymnases, piscines ou patinoires. Elles sont nombreuses à prendre des initiatives pour améliorer la qualité de l'air intérieur notamment dans les écoles. De telles initiatives sont efficaces lorsqu'elles font intervenir tous les acteurs concernés, notamment les urbanistes, les architectes, le personnel chargé de l'entretien, les enseignants, les parents et les enfants eux-mêmes. A titre d'exemple, à Göteborg en Suède, le programme « Diplômes de l'environnement », qui concerne en grande partie les écoles et les jardins d'enfants, permet d'évaluer et d'élaborer des normes, et de fournir des conseils sur la qualité de l'air dans les bâtiments. Aux Pays-Bas, la ville de La Haye mène actuellement un projet de sensibilisation des architectes et des enseignants sur l'importance d'une ventilation et d'un nettoyage adaptés dans les écoles.

Les populations défavorisées plus à risque

35. Il est peu surprenant que les taux de pollution les plus élevés soient trouvés dans les zones les plus densément peuplées, les quartiers défavorisés et les bâtiments insalubres. Certaines catégories de la population, notamment celles économiquement défavorisées, sont exposées à un ensemble disproportionné de risques environnementaux, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur. Leur faible revenu limite par ailleurs leurs possibilités d'améliorer la situation, qu'il s'agisse de leur logement ou au travail.

36. Parmi les groupes vulnérables ou sensibles, se trouvent les personnes âgées et celles confinées chez elles, souffrant de problèmes de santé, notamment cardiovasculaires ou respiratoires, ainsi que les personnes présentant une vulnérabilité physiologique ou génétique à la pollution.

37. Les mesures prises par les pouvoirs publics pour protéger et favoriser la santé et le bien-être des citoyens doivent tenir compte de ces aspects et traiter de la qualité globale des bâtiments. Elles devraient donner la priorité à la protection des plus vulnérables, pour ainsi renforcer l'équité environnementale et la cohésion sociale.

III. Pour un environnement respectueux de la santé humaine

Des mesures aussi rigoureuses contre la pollution intérieure qu'extérieure

38. En Europe, la pollution atmosphérique intérieure est malheureusement restée à l'écart des politiques publiques, à tous les niveaux de gouvernance. La réglementation et la législation en matière de pollution atmosphérique ont porté davantage sur l'extérieur ou sur l'air intérieur sur le lieu de travail. Il doit être remédié à ce déséquilibre par des lois et des directives sur la pollution de l'environnement intérieur tout aussi rigoureuses que celles concernant l'extérieur.

39. Toute politique innovante doit répondre à demande croissante des citoyens d'un environnement sain. Toute politique publique durable doit donner la priorité aux inquiétudes sociétales face aux intérêts économiques à court terme et être guidée par la compréhension des liens étroits qui relient protection de l'environnement et protection efficace de la santé publique.

40. Pour tenir compte de ces liens, une démarche intégrée et pluridisciplinaire est nécessaire, associant les dimensions de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des politiques de mobilité, de l'éducation, de l'énergie et de l'agriculture. La collaboration de toutes les parties prenantes s'impose également et la bonne gouvernance représente un outil précieux dans la recherche de solutions durables à la crise environnementale et sanitaire. De même, l'établissement d'une démocratie participative facilite la tâche des pouvoirs publics qui veulent mettre en œuvre des politiques ambitieuses et à la hauteur des risques encourus.

41. Ces initiatives ont plus de chances de réussir lorsque les pouvoirs publics montrent qu'ils répondent aux demandes des citoyens en faveur d'un environnement plus sain. Cette démarche est bien illustrée en France par la démarche du Grenelle de l'environnement, qui vise à mettre en œuvre un plan d'action national ambitieux en faveur de l'environnement et qui repose sur les conclusions des groupes de travail pluridisciplinaires et représentatifs de l'ensemble des acteurs concernés. Il repose sur le Plan National Santé Environnement de 2004, qui avait déjà fait une priorité nationale de la qualité de l'air intérieur.

La protection des citoyens, une priorité sociale et économique

42. L'action publique en vue de réduire les effets de la pollution atmosphérique intérieure sur la santé des citoyens devrait être guidée par le principe de précaution. En d'autres termes, si des preuves suffisantes existent indiquant qu'une substance présente une menace grave à la santé publique, les pouvoirs publics doivent prendre des mesures proportionnelles au risque et adopter des mesures de prévention avant qu'une certitude scientifique ne soit établie.

43. Une telle démarche peut servir à stimuler l'innovation et la recherche, surtout si l'action publique respecte aussi le principe de substitution, qui consiste à remplacer des produits dangereux par des

produits sûrs. Cela signifie aussi qu'il faut favoriser la recherche et le développement de produits plus sûrs et plus durables, qui répondent aux besoins des êtres humains à un moindre coût pour la santé et l'environnement.

44. La chimie et l'ingénierie vertes offrent des perspectives prometteuses à cet égard. Il est essentiel de privilégier la recherche dans ce domaine afin de favoriser un changement profond d'orientation et de passer d'une économie qui dépend de produits dangereux à des processus et des produits plus durables.

45. Enfin, il ne faut pas négliger le lien entre environnement intérieur et environnement extérieur. Il est plus facile de parvenir à un environnement intérieur sain lorsque l'environnement extérieur est de bonne qualité. Un nombre croissant de pouvoirs locaux mesurent la nécessité d'adopter des démarches intégrées innovantes pour améliorer la qualité de l'air dans les villes.

Améliorer la réglementation internationale en matière de pollution atmosphérique intérieure

46. L'OMS a été l'une des premières organisations internationales à prendre la mesure de l'importance de la pollution atmosphérique intérieure dans le monde. Elle a reconnu le syndrome des bâtiments malsains dès 1983 et a publié en 2009 des directives sur la pollution de l'air intérieur.

47. Parallèlement, la Banque mondiale a identifié la pollution atmosphérique intérieure comme un des quatre principaux problèmes en matière d'environnement. Il est à noter aussi que si la pollution atmosphérique intérieure est une préoccupation majeure dans les pays développés, ses dangers sont encore plus importants dans les pays en développement, où environ 3,5 milliards de personnes, principalement en zone rurale, mais aussi dans de nombreuses villes, sont très exposés aux polluants de l'air intérieur.

48. La Convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) a donné lieu à une nouvelle démarche consistant à relier les droits environnementaux aux droits de l'homme et à placer la durabilité et l'engagement de toutes les parties prenantes au cœur de ses préoccupations. Deux protocoles, adoptés eux en 1998, renforcent les capacités de cette organisation en matière de lutte contre la pollution de l'air : le premier dresse la liste de 16 substances à haut risque et l'autre cible trois métaux particulièrement toxiques : le cadmium, le plomb et le mercure. Pour le Parlement européen, la Convention d'Aarhus fournit un cadre idéal au système de suivi communautaire sur l'environnement et la santé.⁴

49. Un pas important en vue d'améliorer les connaissances sur et la surveillance de la pollution atmosphérique intérieure a été franchi en juin 2007, avec l'entrée en vigueur du règlement de la Commission européenne sur l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH). Ce règlement repose sur le principe de précaution et oblige l'industrie à étudier les propriétés toxicologiques de ses produits et leur caractère nocif pour la santé et l'environnement. L'objectif de REACH est de remplacer les produits les plus dangereux par d'autres, plus sûrs. La Commission espère qu'environ 30 000 substances seront ainsi enregistrées au cours des onze années à venir, les produits les plus dangereux et ceux utilisés dans les plus gros volumes devant être les premiers à être enregistrés.

50. Le règlement REACH a été considéré par certains comme la plus importante législation européenne de ces vingt dernières années. Il est très contesté par l'industrie de la chimie, pour qui cette réglementation nuira à l'économie et à l'innovation ; pour leur part, les syndicats et les associations de défense de l'environnement regrettent que ce règlement ne s'applique pas aux substances chimiques entrant dans la composition de produits finis. Ils signalent que des produits fabriqués à l'extérieur de l'Union Européenne pourraient contenir des substances chimiques non enregistrées dans REACH.

51. Jusqu'à présent, les plans d'action sur la santé et l'environnement émanant des organisations internationales comme l'OMS, l'AEE et l'Union européenne, étaient principalement axés sur la pollution extérieure. Aujourd'hui, il est admis que cette démarche n'est plus adaptée et qu'il faudrait

⁴ Résolution du Parlement européen sur le Plan d'action européen en faveur de l'environnement et de la santé 2004-2010 (2004/2132 (INI))

s'orienter vers une meilleure reconnaissance de l'ensemble des risques environnementaux pour la santé humaine. Les politiques à venir en faveur de la pureté de l'air devraient tenir compte de l'exposition totale à la pollution de l'air.

IV. Politiques publiques de protection de l'environnement intérieur

Comblar les lacunes en matière d'information

52. Les résultats des recherches réalisées par des organismes indépendants sur les risques pour la santé humaine de la qualité de l'air intérieur sont rares et souvent insuffisants. On ne connaît pas les effets à long terme de milliers de substances chimiques ni ceux d'autres substances potentiellement dangereuses employées dans des produits de consommation courante. Des statistiques fiables sur la nocivité de substances présentes dans les milieux intérieurs se limitent à quelques éléments bien connus comme le radon, le monoxyde et le dioxyde de carbone, le plomb et l'amiante.

53. La plupart des études sur la pollution de l'air intérieur concernent le lieu de travail, où le type et la durée de l'exposition diffèrent largement de ce qui prévaut dans le logement ou dans les espaces publics. La question est d'autant plus complexe que le nombre de substances présentes à l'intérieur provoque un « effet cocktail » extrêmement difficile à mesurer. En l'absence de données fiables, les pouvoirs publics ont d'autant plus de difficultés à évaluer l'impact des substances nocives et à mettre en œuvre des stratégies résolues de santé environnementale. Les efforts en matière de recherche et d'évaluation sont d'ailleurs entravés par une pression économique généralisée qui s'oppose à tout renforcement des mesures de réglementation et de surveillance.

54. En outre, le cloisonnement entre professionnels de la santé et de l'environnement empêche d'étudier les liens éventuels entre certaines affections et l'environnement. La médecine environnementale vise à supprimer ce déséquilibre. La formation continue des professionnels de la santé dans ce domaine reste fragmentaire et mérite d'être davantage reconnue et promue. La réponse aux besoins relève par conséquent de la recherche, de l'enseignement et de la pratique.

55. Dans son avis sur l'évaluation des risques liés à la qualité de l'air intérieur, le Comité scientifique des risques sanitaires et environnementaux (CSRSE) de la Commission européenne⁵ déplore le manque de données de recherche et recommande que toutes les sources de pollution dont on sait qu'elles ont une incidence sur la qualité de l'air intérieur soient évaluées dans le cadre d'une recherche pluridisciplinaire à l'échelle européenne. Il n'en reste pas moins que ces lacunes ne doivent pas être invoquées pour justifier l'absence d'action ou le report.

Clarifier la portée du risque à l'aide d'outils de suivi et d'indicateurs

56. Les politiques publiques devraient pouvoir reposer sur des objectifs quantifiables d'exposition à la pollution de l'air intérieur et des valeurs guides de l'impact sanitaire, fondées sur des critères sanitaires et sur les meilleures données scientifiques disponibles. Parallèlement, il conviendrait de dresser la liste des substances à réglementer dans l'environnement intérieur.

57. Plusieurs pays européens ont mis en place des observatoires nationaux de la qualité de l'air intérieur afin de mesurer les niveaux de pollution, de sensibiliser à la nature des enjeux et d'élaborer des recommandations et des indicateurs pour améliorer la qualité de l'air intérieur. Parmi ces organismes, citons l'Agence fédérale allemande pour l'environnement (UBA), l'Institut scientifique de santé publique de Belgique, l'Observatoire de la qualité de l'air en France et l'Institut de médecine environnementale en Suède.

58. La surveillance de l'impact des polluants sur la santé humaine peut aussi se faire par le biais de la surveillance biologique, qui facilite l'identification précoce de la nocivité potentielle de ces polluants.

⁵ Avis sur l'évaluation des risques liés à la qualité de l'air intérieur, Comité scientifique des risques sanitaires et environnementaux (CSRSE) de la Commission européenne, DG Santé et protection des consommateurs, adopté lors de la 17e séance plénière, le 29 mai 2007.

Le Parlement européen recommande la création d'un système de surveillance biologique à l'échelle de l'Union européenne, la priorité étant de surveiller les populations les plus vulnérables.⁶

Vers une plus grande transparence : le rôle des collectivités locales

59. Cependant, la sensibilisation à l'étendue du risque sanitaire lié à une mauvaise qualité de l'air intérieur ne s'est pas accompagnée d'informations fiables sur les causes, les répercussions possibles des polluants intérieurs et les moyens de prévenir le phénomène. Les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer pour compenser ce manque d'information et de transparence. C'est notamment par des démarches de surveillance de la qualité de l'air intérieur, par l'utilisation de valeurs de référence de type sanitaire que les citoyens peuvent être sensibilisés à la nature du risque et modifier leur comportement.

60. L'étiquetage systématique des substances est un élément essentiel des stratégies de gestion de la pollution intérieure et un outil pour modifier le comportement individuel. Un système d'étiquetage simple à comprendre permet aux consommateurs d'évaluer les risques pour leur santé et de choisir en toute connaissance les matériaux de construction et les produits de consommation à utiliser à l'intérieur.

61. La pression émanant des consommateurs et des professionnels du bâtiment en faveur d'un étiquetage fiable des produits incite certains fabricants à fournir volontairement des informations sur leurs produits. Cette tendance répondant à une demande sociale grandissante, certains secteurs manufacturiers et industriels sont davantage incités à rendre leurs produits plus sûrs et à développer de meilleures techniques. Si parfois, ils travaillent de concert avec les pouvoirs publics pour améliorer la qualité de l'information, on observe néanmoins une résistance générale au renforcement de la réglementation sur les substances dangereuses et à un étiquetage clair sur la composition des matériaux et des produits.

62. Les collectivités locales peuvent s'appuyer sur la démocratie participative pour une plus grande légitimité de l'action attendue pour lutter contre la pollution de l'air intérieur. Les ONG spécialisées dans la santé, l'environnement et la défense des consommateurs sont des partenaires indispensables pour la diffusion de l'information et pour affronter plus efficacement de puissants intérêts industriels et économiques.

L'exemple donné par les pouvoirs locaux

63. Les collectivités locales ont généralement des responsabilités importantes en matière d'aménagement urbain, de construction et d'administration de bâtiments, et de fourniture de services locaux. Par conséquent, elles sont en mesure d'influencer les normes environnementales et d'en élaborer de nouvelles, qui servent de modèles. Compte tenu de la déficience des réglementations existantes sur l'air intérieur, les pouvoirs locaux doivent aller au-delà de la législation existante.

64. Les pouvoirs locaux sont également en mesure de placer les questions de santé environnementale au cœur de leurs pratiques de passation de marchés publics. L'accent devrait être mis sur la diminution des risques par une meilleure conception, construction et exploitation des bâtiments, mais aussi par l'emploi de matériaux sûrs et durables. Elles contribuent ainsi non seulement à améliorer les normes en vigueur, mais elles incitent les secteurs concernés à modifier leurs modes de production, de distribution et de travail, de façon à répondre à cette demande. Ces nouvelles politiques ont pour conséquence de stimuler l'innovation et le développement d'une économie verte.

65. Nombre d'édifices publics relevant de l'autorité des pouvoirs locaux sont fréquentés par des populations particulièrement sensibles à la pollution atmosphérique intérieure, puisqu'il s'agit des crèches, des écoles, des hôpitaux et des maisons de retraite. Les stratégies de réduction de la pollution atmosphérique intérieure devraient concerner en premier lieu ces structures et les populations à risque. Un élément important de l'amélioration de la santé et de la sécurité dans les bâtiments est de veiller à la bonne gestion des structures, et en particulier aux procédures de nettoyage et d'entretien de ces bâtiments et à l'utilisation de produits écologiques.

⁶ Op.cit.

66. Les collectivités locales exerçant, pour la plupart, des responsabilités dans le domaine de l'habitat, il est important qu'elles intègrent la problématique de la qualité de l'air intérieur pour les logements relevant de leur autorité, en particulier dans leurs programmes de rénovation ou de reconstruction de ces logements. Les pouvoirs locaux devraient aussi envisager de recourir à des mesures d'incitation financière et à des subventions pour améliorer la qualité du logement social et du logement privé.

67. Si la lutte contre la pollution de l'air intérieur passe par des mesures radicales, il n'en reste pas moins que des changements de comportement relativement simples peuvent améliorer sensiblement la situation. A titre d'exemple, une ventilation fréquente et un nettoyage adéquat des systèmes de ventilation peut considérablement faire baisser le taux de toxicité de l'air. Par ailleurs, si les avantages de la biodiversité en milieu extérieur sont désormais attestés, des études tendent à indiquer que la présence de plantes sur le lieu de travail ou à la maison favorise la dépollution de l'air et une ambiance positive, qui à son tour augmente le bien-être mental et physique. Les autorités locales en collaboration avec les acteurs locaux, peuvent aisément sensibiliser les citoyens à des méthodes simples et de bon sens améliorant la qualité de leur environnement.

68. De nombreuses professions, employées directement ou indirectement par les pouvoirs publics peuvent avoir un effet démultiplicateur. Des programmes de formation devraient être proposés notamment aux professionnels de la santé et du bâtiment, aux responsables de sites, aux enseignants, au personnel d'entretien et toutes les professions en lien avec les questions environnementales.

V. Conclusion

69. Depuis une dizaine d'années, des progrès considérables ont été accomplis pour réduire la pollution extérieure grâce à des politiques, des règlements, des travaux de recherche et des financements. Parallèlement, de façon presque imperceptible, la pollution de l'air intérieur s'est développée pour atteindre un degré et une complexité inquiétants.

70. Plusieurs facteurs aggravent la situation. D'une part, les avancées technologiques ont favorisé l'apparition dans l'environnement intérieur de nouveaux processus et substances non testés, comme les nanoparticules et les émissions électromagnétiques. D'autre part, la meilleure isolation des bâtiments et certains changements culturels, comme le fait d'utiliser un désodorisant d'ambiance plutôt que d'ouvrir sa fenêtre, impliquent une mauvaise ventilation des intérieurs.

71. Une toute nouvelle démarche de lutte contre la pollution de l'air doit être mise en place par l'ensemble des niveaux de gouvernance, la société civile et le secteur privé. Ce changement paradigme implique de s'attaquer de manière aussi rigoureuse aux sources de pollution intérieure qu'extérieure. Cela signifie aussi de placer la santé environnementale au cœur des politiques et de valoriser la cohésion sociale en veillant à ce que les catégories les plus vulnérables soient protégées.

72. La mise en œuvre du principe de précaution doit aller de pair avec des politiques qui favorisent l'innovation et les progrès techniques. La recherche et le développement axés sur des produits écologiquement sains entraîneront des améliorations de la santé et favoriseront l'économie verte.

73. Il convient également de favoriser l'éco-responsabilité, en particulier des secteurs industriels et manufacturiers, dont les produits ne doivent présenter aucun danger pour la santé humaine ou l'environnement. Les acteurs de l'économie doivent comprendre que le développement durable est également dans leur intérêt.

74. La menace du changement climatique a servi à sensibiliser les citoyens à la nécessité de vivre dans un environnement durable et à prendre des mesures correctives radicales et immédiates. Cette sensibilisation peut porter sur tous les aspects de la protection de l'environnement et de la santé.

75. Les citoyens devraient être placés au centre de toutes ces politiques et les processus de prise de décisions devraient veiller à répondre aux inquiétudes et aux intérêts de la population. La sensibilisation et la transparence en sont les instruments clés ; les mesures destinées à protéger les citoyens ne sont véritablement efficaces que si elles sont comprises et assumées par les personnes qu'elles sont censées protéger.