

ÉDITORIAL

La Convention CEE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance : un modèle de coopération internationale

Richard BALLAMAN*

La Convention CEE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance** réunit 48 parties qui recouvrent l'ensemble de l'Europe et l'Amérique du Nord (États-Unis et Canada) sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU). Ce très vaste territoire s'étend du Cap Nord jusqu'à la Méditerranée et de l'Atlantique jusqu'aux frontières de la Chine, à la suite de l'adhésion récente du Kazakhstan et du Kirghizstan.

Grâce à cette Convention, une plate-forme de coopération internationale extrêmement efficace a été instaurée, tant sur le plan scientifique que technique et politique

D'emblée, les efforts ont été mis sur la démonstration de la dispersion des polluants au-delà de leurs sources d'émissions (à quelques centaines voire milliers de kilomètres), sur la mise en évidence du rôle des flux transfrontières et sur les méfaits des dépôts acidifiants sur les forêts et écosystèmes aquatiques. Très tôt, la question des effets de ces polluants a été étudiée et surveillée à long terme. Sept programmes de recherches internationaux ont été établis afin de collecter et de coordonner les travaux nationaux relatifs aux écosystèmes et aux impacts sur la santé humaine. Ces études précoces et prolongées ont permis d'identifier les problèmes et convaincre les décideurs politiques de l'urgence d'agir. La Convention avait dès le départ attaché une importance essentielle à l'évaluation des impacts de la pollution de l'air sur la santé et les écosystèmes, mais aussi à la mesure des niveaux de pollution. Le programme de surveillance et d'évaluation EMEP (European

Monitoring and Evaluation Programme) mis en place déjà avant la signature de la Convention a grandement facilité l'identification des problèmes et permet aujourd'hui de documenter l'évolution de la situation et les améliorations enregistrées ces dernières années***.

La prise de conscience de la **nécessité d'agir ensemble** a débouché sur l'élaboration et la mise en œuvre de plusieurs protocoles pour contrôler et réduire les émissions polluantes responsables de l'acidification (soufre et oxydes d'azote) puis l'eutrophisation et l'ozone proche du sol (formés à partir des oxydes d'azote et des composés organiques volatils). Des mesures ont été prises au niveau des sources d'émissions stationnaires et mobiles et aussi en considérant les dépôts et concentrations excessives (charges et niveaux critiques). Par la suite, la liste des principaux polluants atmosphériques a été complétée par les métaux lourds (cadmium, mercure et plomb) et les polluants organiques persistants (POP), tels que des pesticides, les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) et les dioxines.

Les stratégies de réduction ont ensuite pu être affinées en tenant compte des exigences de réduction au meilleur coût, grâce aux inventaires d'émissions, à la modélisation de la dispersion sur tout le territoire de la région CEE-ONU et au calcul des dépôts et concentrations. La modélisation intégrée a permis cette approche globale. L'avantage essentiel de cette démarche est d'indiquer les raisons et les possibilités de réduire les émissions polluantes (« pourquoi, quoi, combien et comment ») en appliquant les meilleures techniques disponibles (principe BAT : Best Available Techniques) avec les valeurs limites d'émissions qui en résultent. Elle permet donc non seulement de déterminer de manière contraignante les engagements pris par les pays, mais aussi de fixer un niveau d'exigences minimales pour les industries.

Des exigences communes pour tous les pays d'Europe évitent aussi des distorsions de concurrence et établissent des règles de fonctionnement équitables. Si tous les pays ont un niveau équivalent d'exigences environnementales, il n'est plus intéressant de délocaliser

* Président du Groupe de travail des Stratégies et de l'Examen (organe de négociation au sein de la Convention). Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage – Division Protection de l'air et RNI ; CH-3003 Berne.

** signée à Genève en 1979 ; voir aussi à ce sujet le numéro spécial 20^e anniversaire, de Pollution Atmosphérique (décembre 1999) et les informations, en anglais, accessibles sur le site Internet www.unece.org/env/lrtap

*** voir site Internet www.emep.int, en anglais.

les entreprises de production vers des sites plus laxistes. En outre, les exigences qui figurent dans les annexes techniques des protocoles recouvrent en grande partie les normes des directives européennes. Une aide précieuse pour les États candidats à l'Union européenne et les pays dont l'économie est en voie de transition : en appliquant la Convention et ses protocoles, ces pays disposent d'une législation appropriée en matière de protection de l'air et sont euro-compatibles. Un même effort d'harmonisation a été entrepris avec la Commission européenne lorsqu'elle a développé son programme CAFE (Clean Air For Europe) afin d'utiliser des bases scientifiques et techniques communes à celles de la Convention.

Le lien étroit entre la science et la prise de décisions politiques constitue un autre aspect important des travaux menés sous l'égide de la Convention. Les négociateurs, au sein du Groupe de travail des Stratégies et de l'Examen, ont recherché des solutions économiques et optimales pour la région, en laissant une grande latitude au niveau national pour la réalisation des objectifs. Cette volonté de synergie fournit à l'Organe exécutif des bases solides pour déterminer les orientations prioritaires à la révision des différents protocoles existants.

Cette approche a trouvé son aboutissement dans le Protocole de Göteborg, signé en décembre 1999. Ce Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, intègre plusieurs polluants* responsables des effets néfastes susmentionnés. Les engagements pris par les 31 signataires devraient permettre de réduire d'ici à 2010 les

émissions de soufre de 63 %, les émissions de NO_x et COV de 40 % et celles de NH_3 de 17 %, par rapport à 1990, une amélioration considérable de la situation actuelle mais qui ne sera pas suffisante pour atteindre les objectifs en matière de charges et niveaux critiques.

Parmi les nouveaux défis qui attendent les parties à la Convention, figurent une meilleure prise en compte des effets sur la santé humaine de concentrations excessives d'ozone troposphérique (smog estival) et de fines particules respirables (PM_{10} ou plus petites), ainsi que la réduction des émissions d'ammoniac, principal responsable de l'eutrophisation. Les efforts de réduction des émissions de polluants précurseurs permettront de diminuer la charge polluante sur l'ensemble de l'Europe. Il s'agira ensuite de compléter cette action par des mesures d'assainissement aux niveaux national et local, ciblées sur les agglomérations urbaines, afin de respecter durablement les critères de qualité de l'air établis par l'Organisation mondiale de la santé et d'autres organisations spécialisées.

C'est uniquement en conjuguant travail réglementaire, recherche scientifique et évaluations techniques que l'on a pu obtenir un premier succès avec le Protocole de Göteborg. Des conditions-cadres claires et précises ont été mises en œuvre d'une manière optimale au profit de tous. Elles permettront d'affronter ensemble les défis futurs sur des bases solides.

* (soufre, oxydes d'azote, ammoniac et composés organiques volatils).