

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 avril 1987.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif au financement à long terme du programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (E.M.E.P.).

Par M. Pierre MERLI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matrja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldagués, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 374, 534 et T.A. 66.
Sénat : 117 rectifié (1986-1987).

Traité et conventions. — Pollution.

SOMMAIRE

	Page
Introduction : le protocole du 28 septembre 1984 additionnel à la convention de Genève du 13 novembre 1979 tend à assurer le financement par des contributions obligatoires du programme (E.M.E.P.) de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe.....	3
A. — Le contexte dans lequel vient s'inscrire le protocole additionnel : la convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.....	4
1° L'objet général de la convention de Genève.....	4
2° Les principes posés par la convention.....	5
B. — Le programme concerté de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques (E.M.E.P.).....	5
1° La mission du programme E.M.E.P.....	5
2° Structures et activités du programme E.M.E.P.....	6
C. — Le financement à long terme du programme : les dispositions du protocole additionnel du 28 septembre 1984.....	7
1° L'insuffisance du financement actuel.....	7
2° Les modalités du financement à venir.....	8
Conclusion.....	9
Annexes.....	10

MESDAMES, MESSIEURS,

Le texte dont il nous est aujourd'hui proposé d'autoriser l'approbation est un protocole additionnel à la convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique à longue distance.

Ce protocole, adopté le 28 septembre 1984 dans le cadre de la commission économique des Nations unies pour l'Europe, organe européen réunissant tous les pays européens quel que soit leur régime politique, a pour objet d'assurer le financement à long terme du principal mécanisme de coopération mis en place par la convention de 1979 : le « programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe », dénommé programme E.M.E.P. en raison de son intitulé anglais (« Evaluation monitoring of european pollution »).

Signé par la France le 22 février 1985, le protocole additionnel l'a également été par tous les Etats membres de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe. Il s'agit de la Communauté européenne et de ses douze Etats membres, ainsi que des pays suivants : Autriche, Bulgarie, Finlande, Hongrie, Islande, Liechtenstein, Norvège, Pologne, République démocratique allemande, République de Biélorussie, République d'Ukraine, Roumanie, Saint-Marin, Saint-Siège, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, U.R.S.S., Yougoslavie, ainsi qu'Etats-Unis et Canada.

A ce jour, quinze de ces pays ont ratifié le protocole qui ne peut entrer en vigueur, au terme de son article 10, que quatre-vingt-dix jours après la dix-neuvième ratification, l'ensemble des Etats concernés devant représenter plus de 40 % du total des quotes-parts. Ces pays sont : la Biélorussie, le Canada, les Etats-Unis, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, le Liechtenstein, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse, la Turquie, l'Ukraine, l'U.R.S.S. et la Grande-Bretagne ainsi que la Communauté européenne.

Mais dans plusieurs autres pays, les procédures de ratification sont en voie d'achèvement (R.F.A., Autriche, Belgique, Bulgarie, Pologne et Portugal). Il est donc très probable que, dès cette année, les dix-neuf ratifications seront atteintes et que le seuil de 40 % de l'ensemble des quotes-parts sera dépassé, ce qui permettra l'entrée en vigueur du protocole. Ces données indiquent l'intérêt pratique immédiat d'une ratification française.

*
* *

A. — Le contexte dans lequel vient s'inscrire le protocole additionnel : la convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.

Le protocole additionnel qui nous est soumis vient s'inscrire dans le contexte de l'application de la convention de Genève du 13 novembre 1979, signée par l'ensemble des Etats membres de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe — à l'exception de l'Albanie, de Chypre et de Malte —, et entrée en vigueur le 16 mars 1983. Il a, pour cette raison, paru opportun à votre rapporteur de rappeler les caractéristiques principales et l'économie générale de cette convention qui constitue le premier traité international consacré à la pollution de l'air.

Il convient d'abord de rappeler, en guise *d'observation préalable*, qu'il faut sans doute rechercher dans *l'Acte final* de la fameuse *Conférence d'Helsinki*, qui date du 1^{er} août 1975, l'origine de la convention de 1979. En appelant les Etats européens à la coopération dans la lutte contre la pollution de l'air, l'Acte final a en effet donné une impulsion nouvelle aux études scientifiques menées depuis le début des années 1970 dans le domaine de la pollution de l'air en général et, singulièrement, dans le domaine mal connu des pollutions transportées par l'air à longue distance.

Il faut ajouter, dans le même esprit, que, dans une matière caractérisée par une haute technicité et une grande neutralité politique, l'aboutissement rapide des travaux entrepris s'explique aussi sans doute par des considérations politiques, dans la mesure où les Etats de l'Est tenaient à mettre en œuvre certaines dispositions de l'Acte final d'Helsinki et où les dispositions concernant les pollutions étaient sans doute les moins coûteuses politiquement.

Cette remarque préliminaire faite, les dispositions de fond de la convention de 1979 appellent deux séries d'observations principales.

1° *L'objet général de la convention de Genève* est d'énoncer les principes fondamentaux de la lutte contre la pollution atmosphérique. Elle jette les bases d'une procédure d'échanges d'informations et de consultations et invite les parties contractantes à élaborer des politiques et des stratégies de lutte contre les rejets dans l'atmosphère. Elle souligne enfin — nous y reviendrons — la nécessité de mettre en œuvre le « programme concerté sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe ».

Toutefois, la définition donnée par la convention de la « pollution atmosphérique transfrontière à longue distance » écarte la question de la responsabilité du pollueur. De façon générale, la convention est un

instrument peu contraignant faisant appel à la coopération et à la bonne volonté des Etats beaucoup plus qu'il ne leur impose des obligations.

2° *Les principes posés par la convention* figurent pour l'essentiel en ses articles 2 à 8. L'engagement principal est de s'efforcer « de limiter et, autant que possible, de réduire graduellement » les émissions de polluants. Les politiques et stratégies adoptées en ce sens doivent se placer dans un contexte international recourant aux échanges d'informations, aux consultations et aux activités de recherche et de surveillance. L'accent est fortement mis sur la coopération internationale dont les modalités sont décrites en détail.

Enfin, l'inventaire des mesures prises par les Etats ainsi que la mise en œuvre d'études liées à l'application de la convention sont confiés à un organe exécutif dont le secrétariat est assuré par le secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe.

*
* *

B. — Le programme concerté de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (E.M.E.P.).

Prévu en son article 9, le programme concerté E.M.E.P. de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe se situe au cœur même de la coopération internationale instaurée par la convention de Genève.

1° La mission du programme E.M.E.P.

Fidèle à la méthode de coopération entre les Etats parties à la convention, le programme E.M.E.P. met l'accent sur un certain nombre d'actions destinées à améliorer la connaissance des mouvements transfrontières des polluants atmosphériques en Europe. Parmi ces actions figurent la surveillance continue du dioxyde de soufre et des substances apparentées, l'utilisation, chaque fois que c'est possible, de méthodes de surveillance comparables ou normalisées, l'établissement de stations de surveillance continue, l'échange régulier de données sur les émissions de polluants atmosphériques convenus, ainsi que de données météorologiques et physico-chimiques.

Ces actions visent notamment à répondre au danger que constitue le transport transfrontière d'acide sulfurique qui provoque des déséquilibres dans la composition du sol et de l'eau et exerce un effet néfaste sur les forêts, en particulier sur les conifères. L'augmentation du degré d'acidité qu'il provoque dans le sol, ou l'effet direct de l'oxyde de soufre,

entraînent un déclin des forêts et la destruction des conifères dans de nombreuses régions européennes. L'acidité accrue de l'eau a souvent pour effets une destruction de la population poissonneuse et une qualité inférieure de la nappe d'eau souterraine du fait de l'augmentation de la proportion en métaux qu'elle contient.

Cette mission essentielle du programme E.M.E.P., qui doit permettre une meilleure identification des responsables de la pollution atmosphérique, souligne l'intérêt international qu'il représente pour notre pays. *La France* est en effet l'une des rares nations à avoir considérablement diminué, au cours des dernières années, les émissions d'oxydes de soufre, notamment grâce au développement de son industrie nucléaire. Notre pays a, dès lors, tout intérêt à ce que des décisions internationales soient prises, en la matière, sur des bases scientifiques sûres, afin d'éviter de pénaliser son industrie sans contrepartie valable pour la sauvegarde de l'environnement.

On relèvera toutefois que le programme vise les pollutions de type chronique et n'est donc pas directement adapté aux situations de caractère exceptionnel que des accidents récents ont pu créer.

2° Structures et activités du programme E.M.E.P.

Pour mener à bien la mission qui lui est confiée par la convention de Genève, le programme E.M.E.P. est doté d'un *organe exécutif* qui est constitué des représentants des parties contractantes et se réunit au moins une fois par an pour examiner la mise en œuvre de la convention de Genève et constituer, chaque fois que cela s'avère nécessaire, des groupes de travail chargés d'étudier des questions spécifiques. Plus technique, l'*organe directeur*, qui rassemble également des représentants des parties contractantes, a un rôle consultatif auprès de l'organe exécutif, notamment en ce qui concerne la collecte des données et la coopération scientifique. Ses décisions doivent être entérinées par l'organe exécutif.

En pratique, le programme E.M.E.P. gère un *réseau international de collecte de données* relatives aux polluants atmosphériques. Quarante-neuf postes, installés dans vingt-quatre pays, font en permanence des observations sur la pollution de l'air en effectuant notamment des prélèvements pour analyses de l'air, des précipitations et des aérosols. Trois des cinq postes prévus en France sont d'ores et déjà en fonctionnement.

L'ensemble des données ainsi collectées est exploité dans *trois centres internationaux de calculs* en vue de dresser le plus exactement possible des tableaux sur le cheminement des polluants à travers l'atmosphère, les eaux et les sols, et leurs effets. Deux centres sont principalement chargés de l'évaluation et des calculs : le centre de synthèse météorologique pour l'Europe occidentale, situé à Oslo, et le centre de

synthèse météorologique pour l'Europe de l'Est qui se trouve à Moscou. Un troisième centre, situé à Lilleström, en Norvège, s'occupe plus particulièrement de l'exploitation des données chimiques.

Toutefois, la convention de 1979 ne comportant pas d'engagements financiers, il convenait, pour mettre en œuvre le programme E.M.E.P., de garantir son financement à long terme par des contributions obligatoires. Tel est précisément l'objet du protocole additionnel adopté à Genève le 28 septembre 1984.

*
* *

**C. - Le financement à long terme du programme :
les dispositions du protocole additionnel du 28 septembre 1984.**

Assuré seulement, jusqu'ici, par des contributions gouvernementales volontaires et par une contribution du Programme des Nations unies pour l'environnement (P.N.U.E.), le financement du programme E.M.E.P. reposera, dès l'entrée en vigueur du protocole, sur des contributions obligatoires des Etats membres.

1° L'insuffisance du financement actuel.

La mise en œuvre du programme E.M.E.P. n'a, depuis l'entrée en vigueur de la convention, reposé que sur deux postes, insuffisants en volume et temporaires en durée :

- le P.N.U.E., tout d'abord, qui finançait en grande partie le programme E.M.E.P. au titre de son activité dans les « secteurs globaux » (droit de l'environnement, gestion des sols, et surveillance continue des polluants atmosphériques) a cessé depuis la fin de 1984 toute contribution aux actions en cours, même s'il n'exclut pas, pour l'avenir, sa participation à des opérations nouvelles ;

- pour le reste, le financement du programme a été jusqu'ici assuré par des contributions volontaires des Etats dont le total pour la période 1981-1986 figure dans le tableau ci-joint (cf. annexe I). Ces données font apparaître que, durant ces cinq années, la contribution principale a été versée par l'Union soviétique (1,135 million de dollars), suivie par l'Allemagne fédérale, la Norvège, la Suède et les Pays-Bas. La France, pour sa part, a versé successivement 20.000 puis 30.000 dollars en 1985 et en 1986, soit une contribution volontaire de 50.000 dollars pour l'ensemble de la période 1981-1986.

C'est pour remédier à l'insuffisance de ce financement et pour tenir compte du fait que la convention ne contient aucune disposition relative au financement du programme E.M.E.P. que le protocole additionnel a été adopté.

2° *Les modalités du financement à venir.*

Dès l'entrée en vigueur du protocole, le programme E.M.E.P. sera financé par des contributions obligatoires des Etats parties. Le montant de ces contributions sera déterminé pour chaque membre en fonction d'un barème dont le détail figure en annexe (cf. annexe II).

Ce barème de répartition indique que les Etats de la Communauté européenne contribueront désormais pour environ 55 % du budget au programme. La France prendra pour sa part en charge 11,99 % de celui-ci, soit environ 760.000 F en 1987. A ce titre, elle arrivera au troisième rang des principaux pays donateurs, après l'Union soviétique (20,8 %) et l'Allemagne fédérale (15,7 %).

Conformément à l'article 3 du protocole, ces contributions obligatoires, versées annuellement, ne sont naturellement pas exclusives du versement de contributions volontaires supplémentaires. L'ensemble des contributions, obligatoires et volontaires, sont regroupées dans un Fonds général dit « d'affectation spéciale » géré selon un exercice financier annuel. Mais les dépenses liées au programme de travail doivent être couvertes par les seules contributions annuelles.

Aux termes de l'article 4 du protocole, le barème de répartition des contributions obligatoires fera l'objet de révisions ou d'adaptations dans deux hypothèses :

— si le budget annuel de l'E.M.E.P. augmente de deux fois et demie par rapport au budget annuel adopté pour l'année d'entrée en vigueur du présent protocole ou, si elle est postérieure, pour l'année du dernier amendement à l'annexe ;

— ou — deuxième hypothèse — si l'organe exécutif, sur la recommandation de l'organe directeur, désigne un nouveau centre international. En tout état de cause cette révision interviendra au plus tard six ans après l'entrée en vigueur du présent protocole.

Enfin, les articles 7 à 12 du protocole comportent des clauses finales relatives au règlement des différends, à la signature, la ratification et l'entrée en vigueur du protocole, qui n'appellent pas de commentaires particuliers, sinon pour relever la possibilité de dénonciation du protocole à tout moment après l'expiration d'un délai de cinq années à compter de son entrée en vigueur.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION

Tout en approuvant les dispositions limitées dans leur objet, du texte proposé, votre commission a, sur la suggestion de votre rapporteur, souhaité appeler l'attention du Gouvernement sur divers points :

- d'une part, sur l'état d'avancement de l'étude des conventions internationales négociées, sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.), dans le domaine de la pollution causée par des accidents nucléaires, (catastrophe de Tchernobyl) ;

- d'autre part, à l'examen du texte que votre rapporteur a eu l'honneur de rapporter devant vous, il apparaît que la définition donnée par la convention de la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance écarte la question de la responsabilité du pollueur.

Ayant rapporté le 2 avril dernier devant vous, deux conventions concernant l'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, l'une sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, et l'autre portant création d'un fonds international d'indemnisation pour ces mêmes dommages, votre rapporteur pense qu'il serait opportun, en même temps que nécessaire, que, dans le domaine de la pollution atmosphérique, soit négociée une convention portant indemnisation sur la responsabilité civile pour ces dommages, en même temps que la création d'un fonds international d'indemnisation.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 2 avril 1987, vous demande d'approuver le présent projet de loi.

*
* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation du protocole additionnel à la convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif au financement à long terme du programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (E.M.E.P.), fait à Genève le 28 septembre 1984 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au projet de loi A.N. n° 374 (8^e législature).

ANNEXE I

Contributions volontaires au Fonds d'affectation
spéciale de l'E.M.E.P. en 1986 (en dollars US).

Allemagne (République fédérale d')	264.245
Autriche	22.136
Belgique	23.957
Canada	30.249
Communauté économique européenne	10.510
Danemark	29.000
Espagne	-
Etats-Unis	20.000
Finlande	81.241
France	30.000
Irlande	4.904
Liechtenstein	160
Norvège	128.778
Pays-Bas	100.000
Portugal	2.350
Royaume-Uni	79.201
Suède	117.043
Suisse	18.000
Turquie	6.791
PAYS DE L'EST :	
Hongrie	-
Pologne	-
République démocratique allemande	-
Tchécoslovaquie	-
URSS	1.135.000

ANNEXE II

**Barème des contributions obligatoires pour la répartition des dépenses du programme
concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport
à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (E.M.E.P.).**

	Pourcentage
Autriche	1,59
Bulgarie	0,35
Espagne	3,54
Finlande	1,07
Hongrie	0,45
Islande	0,06
Liechtenstein	0,02
Norvège	1,13
Pologne	1,42
Portugal	0,30
Republique démocratique allemande	2,74
RSS de Biélorussie	0,71
RSS d'Ukraine	2,60
Roumanie	0,37
Saint-Marin	0,02
Saint-Siège	0,02
Suède	2,66
Suisse	2,26
Tchécoslovaquie	1,54
Turquie	0,60
URSS	20,78
Yougoslavie	0,60

Etats membres de la Communauté économique européenne.

Allemagne (République fédérale d')	15,73
Belgique	2,36
Danemark	1,38
France	11,99
Grèce	1,00
Irlande	0,50
Italie	6,89
Luxembourg	0,10
Pays-Bas	3,28
Royaume-Uni	8,61
Communauté économique européenne	3,33
Total	100,00