NATIONS UNIES **E**

Conseil économique et social

Distr.
GÉNÉRALE

EB.AIR/2004/4
16 septembre 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

ORGANE EXÉCUTIF DE LA CONVENTION SUR
LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE TRANSFRONTIÈRE
À LONGUE DISTANCE

Vingt-deuxième session
(Genève, 29 novembre-3 décembre 2004)
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

RATIFICATION DE LA CONVENTION ET DE SES PROTOCOLES

Note du secrétariat

Introduction

1. La Convention et ses protocoles ont d'autant plus de poids que leur mise en œuvre est un succès. Si les Parties ne ratifient pas les protocoles et ne se conforment pas strictement aux obligations qu'ils comportent, les effets bénéfiques sur l'environnement seront très limités. L'Organe exécutif a souligné, à de nombreuses reprises, la nécessité de ratifier ces instruments, en particulier les protocoles adoptés récemment.

2. La présente note contient une analyse de la situation de la Convention et de chacun de ses protocoles, une évocation des Parties qui ont signé et ratifié ces instruments et une étude des tendances qui pourraient se dégager, par exemple à l'échelle régionale ou dans le temps. Ses auteurs ont également tenté de déterminer les influences qui sont à l'œuvre et d'expliquer pourquoi certains pays signent ou ratifient ces instruments alors que d'autres ne le font pas.

Les documents établis sous les auspices ou à la demande de l'Organe exécutif de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance aux fins d'une distribution GÉNÉRALE doivent être considérés comme provisoires tant qu'ils n'ont pas été APPROUVÉS par l'Organe exécutif.

GE.04-32012 (F) 121004 261004

3. Pour chaque instrument, on a pris en considération les signataires initiaux en tenant compte, pour les protocoles, du nombre des Parties à la Convention à l'époque. On a ensuite recensé les signataires qui n'ont pas ratifié les protocoles ainsi que les Parties à la Convention qui y ont adhéré ultérieurement (voir les tableaux). Les auteurs ont précisé les circonstances propres à chacun des protocoles et tenté d'indiquer, en conclusion, les domaines dans lesquels des efforts supplémentaires pourraient améliorer l'efficacité des instruments en question.

I. LA CONVENTION

4. La Convention et ses protocoles stipulent qu'ils sont ouverts à la signature des États membres de la Commission économique pour l'Europe (CEE), des États jouissant du statut consultatif auprès de la CEE et des organisations d'intégration économique régionale constituées par des États souverains membres de la CEE.

5. À l'heure actuelle, 48 des 55 États membres de la CEE sont Parties à la Convention. La Communauté européenne en est également Partie en sa qualité d'organisation d'intégration économique régionale. Le Saint-Siège (État doté du statut consultatif) et Saint-Marin en sont tous deux signataires mais ne l'ont pas encore ratifiée. Les adhésions récentes à la Convention sont les suivantes: Estonie et Kirghizistan (2000); Kazakhstan et Serbie-et-Monténégro (2001) et Azerbaïdjan (2002).

6. Des six États membres de la CEE qui ne sont pas encore Parties à la Convention, trois se trouvent en Asie centrale − le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan. Ces pays ont été associés à des initiatives menées par la CEE au niveau sous-régional et ont fait savoir à l'occasion d'ateliers tenus dans la sous-région qu'ils envisageaient d'adhérer à la Convention et à certains de ses protocoles. Le secrétariat a été, à plusieurs reprises, en communication avec des représentants officiels de l'Albanie au cours des dernières années et dispose d'éléments indiquant que l'Albanie était disposée à envisager son adhésion, même si des changements de gouvernement ont entraîné des retards. Andorre et Israël (admis dans la CEE à titre provisoire en 1991) ont manifesté peu d'intérêt pour une éventuelle adhésion.

7. L'Organe exécutif souhaitera peut-être noter que certains accords multilatéraux de protection de l'environnement de la CEE sont ouverts, soit dans leur libellé original, soit à la suite d'amendements, à l'adhésion d'États n'appartenant pas à la CEE, bien qu'aucun État de cette catégorie n'ait encore pris de mesures pour adhérer à la Convention ou à l'un de ses protocoles.

II. LE PROTOCOLE EMEP

8. Le Protocole EMEP, le premier à avoir été adopté par des Parties à la Convention est, de tous les protocoles à la Convention, celui qui compte le plus grand nombre de Parties (41 à ce jour). Il ne s'est écoulé que trois ans entre le moment de son adoption et son entrée en vigueur. Tous les signataires initiaux l'ont ratifié et le rythme des adhésions par les autres Parties à la Convention a été soutenu. Le taux de ratification/adhésion a été particulièrement important jusqu'à 1995: il y a eu six ratifications entre 1985 et 1990, puis six entre 1990 et 1995, contre trois entre 1995 et 2000 et trois après 2000.

9. En général, ce sont les États devenus parties à la Convention le plus récemment qui ne sont pas Parties au Protocole. On trouvera ci-après la liste des États non Parties avec, entre parenthèses, l'année de leur adhésion: Arménie (1997); Azerbaïdjan (2002); Géorgie (1999); Kazakhstan (2001); Kirghizistan (2002); République de Moldova (1995); Serbie-et-Monténégro (2001) et ex-République yougoslave de Macédoine (1997).

10. Si le Protocole EMEP a d'abord comme objectif le financement des centres de l'EMEP, il peut aussi avoir une influence sur la «zone géographique des activités de l'EMEP», définie comme la «zone qui fait l'objet d'une surveillance coordonnée par les centres internationaux de l'EMEP». Une Partie qui contribue à l'EMEP par le biais du Protocole peut raisonnablement attendre des centres de l'EMEP qu'elle finance que ceux-ci fassent une place à son travail de surveillance dans leurs travaux de coordination, ce qui pourrait aussi signifier que les pays concernés devraient être inclus dans les activités de modélisation de l'EMEP. Avec l'intérêt accru porté au transport de polluants atmosphériques sur de très longues distances, la zone géographique des activités de l'EMEP s'est agrandie et est selon toute probabilité appelée à s'étendre encore. Cela pourrait être une raison de plus, pour les pays situés hors de cette zone géographique, en Asie centrale par exemple, d'adhérer au Protocole.

III. LES PREMIERS PROTOCOLES SUR LES ÉMISSIONS DE SOUFRE, LES ÉMISSIONS D'OXYDES D'AZOTE ET LES ÉMISSIONS DE COMPOSÉS ORGANIQUES VOLATILS

11. Ces trois premiers protocoles ont été adoptés à une époque où le nombre des États parties à la Convention augmentait régulièrement. Des renseignements sur le nombre des Parties, signataires, etc., aux protocoles sont présentés au tableau 1.

12. Le Protocole de 1985 sur les émissions de soufre a été adopté alors que la Convention comptait encore relativement peu de Parties. Le nombre de signataires était en outre d'autant plus limité que certains pays n'étaient pas persuadés que prendre des mesures était scientifiquement justifié, tandis que d'autres, notamment les États d'Europe du Sud, n'étaient probablement pas concernés par l'acidification et les émissions de soufre.

13. Même dans ces conditions, le Protocole peut être considéré comme un succès. Il est entré en vigueur rapidement, tous les signataires l'ont ratifié, et il a représenté une première étape d'une grande simplicité vers la réduction des émissions de soufre. De plus, toutes les Parties au Protocole ont rempli leurs obligations (voir le rapport du Comité sur l'application, EB.AIR/2003/1) et même certains États non-signataires ont atteint l'objectif des 30 % en temps voulu.

14. Le Protocole de 1988 sur les émissions d'oxydes d'azote a visiblement été bien accueilli, puisqu'il a été signé par près de 90 % des Parties à la Convention (quatre seulement ne l'ont pas signé). Tous les signataires, à l'exception de la Pologne, l'ont ratifié et il est entré en vigueur assez rapidement. Les non-signataires font partie du groupe des États n'ayant pas signé le Protocole de 1985 sur les émissions de soufre.

15. Cela étant, pour un certain nombre de raisons, quelques Parties au Protocole ont eu des difficultés à se conformer à leurs obligations et le Comité de l'application a examiné ces cas.

16. Le Protocole de 1991 sur les émissions de composés organiques volatils (COV) semble avoir été accueilli avec davantage de circonspection par les Parties à la Convention. Sept ont décidé de ne pas le signer à son adoption et le rythme des ratifications a été beaucoup plus lent que pour les protocoles précédents − près de six ans se sont écoulés avant son entrée en vigueur. De plus, plusieurs signataires ne l'ont pas ratifié et plusieurs Parties au Protocole ont eu des difficultés à se conformer à leurs obligations (le Comité de l'application a examiné ces cas).

17. Les raisons pour lesquelles certains pays n'ont pas signé ou n'ont pas ratifié le Protocole ne sont pas évidentes.

IV. PROTOCOLES RÉCEMMENT ENTRÉS EN VIGUEUR

18. Le Protocole d'Oslo de 1994 a été le premier protocole fondé sur les effets des émissions et le second sur les émissions de soufre. La façon complexe dont y sont définis les objectifs à atteindre, avec des plafonds d'émissions distincts pour chaque pays, pourrait compliquer le processus d'adhésion puisque seuls les pays ayant participé aux négociations ont des cibles qui leur correspondent qui figurent expressément dans le Protocole, en conséquence de quoi les pays qui souhaitent adhérer au Protocole doivent au préalable faire approuver leurs objectifs par l'Organe exécutif.

19. Le Protocole contient aussi des annexes détaillées qui précisent les valeurs limites d'émissions pour diverses sources et donnent des orientations sur les technologies à utiliser. Seules 28 Parties à la Convention, sur les 37 que l'on comptait alors, ont signé le Protocole, et bien que le nombre total des Parties à la Convention ait augmenté, il a fallu plus de quatre ans avant qu'il n'entre en vigueur (voir le tableau 1).

20. Le Protocole relatif aux métaux lourds et le Protocole relatif aux polluants organiques persistants ont été rédigés en parallèle et adoptés en même temps, en 1998. Comme d'habitude, les ratifications précoces ont été peu nombreuses mais le rythme des ratifications pour ces deux Protocoles est resté lent jusqu'à leur récente entrée en vigueur. Il a fallu plus de cinq ans pour que chacun de ces deux Protocoles entrent en vigueur mais tous deux ont enregistré un certain nombre de ratifications depuis (voir le tableau 2), ce qui pourrait signifier que les pays souhaitent participer pleinement à l'examen des Protocoles.

21. Il est trop tôt pour juger du succès de ces deux Protocoles ou pour savoir dans quelle mesure les signataires les ratifieront et les non-signataires y adhéreront. Ces deux instruments comptent un grand nombre de signataires qui ne les ont toujours pas ratifiés, mais plusieurs délégations auprès de l'Organe exécutif ont indiqué avoir entamé un processus de ratification.

V. LE PROTOCOLE DE GÖTEBORG

22. Ce Protocole à la Convention, qui est le plus récent, est aussi le plus complexe et le plus ambitieux à ce jour. Il traite de la réduction des émissions de soufre, d'oxydes d'azote, d'ammoniac et de composés organiques volatils (COV). Il fixe des plafonds d'émissions nationaux individuels pour chaque polluant sur la base des résultats de travaux de modélisation et des négociations qui ont suivi. Les annexes techniques au Protocole sont longues et très détaillées; elles précisent les valeurs limites d'émissions qui constituent des obligations additionnelles.

23. S'il est scientifiquement fondé de convenir d'un instrument unique déterminant des contrôles d'émissions pour plusieurs polluants, un tel protocole peut poser des difficultés aux pays sur la voie de la ratification. Les préparatifs en vue de la ratification ont été longs et difficiles pour bon nombre de pays dans la mesure où les émissions des différents polluants relèvent souvent de la responsabilité de différents ministères et la coordination des mécanismes nationaux nécessaires s'est révélée difficile.

24. Il s'est écoulé près de deux ans avant que le premier instrument de ratification soit déposé à l'ONU. Depuis, trois ratifications sont intervenues en 2002, trois en 2003 et cinq en 2004. L'entrée en vigueur interviendra probablement en 2005, mais 19 signataires n'ayant toujours pas procédé à la ratification, on peut craindre que bon nombre d'entre eux restent sur cette position dans l'avenir (voir le tableau 2).

VI. CONCLUSIONS

25. L'application de la Convention d'un bout à l'autre de la région de la CEE a régulièrement progressé. Aujourd'hui, seuls quelques États membres n'en sont pas parties et beaucoup d'entre eux ont manifesté un intérêt pour une future adhésion.

26. Le premier protocole, destiné à financer l'EMEP, s'est révélé être une réussite. Il constitue une base solide pour le travail scientifique, essentiel pour la Convention, mené dans le cadre de l'EMEP, (et est aussi exploité par d'autres organes et organisations). Le nombre croissant des États qui en deviennent Parties pourrait inciter à étendre les domaines des activités de surveillance et de modélisation de l'EMEP.

27. Les deux protocoles suivants, relativement simples, n'ont réuni qu'un faible nombre de signataires, mais ils sont rapidement entrés en vigueur et ont été ratifiés par une vaste majorité des signataires. Seul le Protocole sur les émissions d'oxydes d'azote a posé certains problèmes de mise en œuvre.

28. Les protocoles ultérieurs n'ont pas enregistré autant de succès. Depuis 1990, on a constaté:

a) Que la complexité des obligations imposées par les protocoles allait croissant (même si les annexes du Protocole d'Oslo de 1994 sont plus courtes que celles du Protocole de 1991 sur les COV);

b) Que le nombre des Parties à la Convention est en hausse, même si le nombre des ratifications nécessaires pour qu'un protocole entre en vigueur est resté le même (16);

c) Que le rythme des ratifications des protocoles s'est ralenti alors que les signataires sont plus nombreux;

d) Qu'un petit nombre de pays continue à ne pas signer les protocoles. Certains peuvent sembler éloignés des activités de l'Europe et de l'Amérique du Nord, telle l'Islande, d'autres ont des territoires importants hors du continent européen, telle la Turquie, et d'autres sont des pays en transition, comme par exemple le Bélarus ou la Bosnie-Herzégovine;

e) Que les signataires ont de plus en plus tendance à ne pas ratifier les protocoles rapidement. Il est difficile d'en juger pour ce qui concerne les trois derniers protocoles, mais la lenteur avec laquelle évolue, pour l'heure, l'état des ratifications a de quoi inquiéter.

29. L'immobilisme des non-Parties et des signataires pourrait laisser penser que les mesures qui permettraient de contrôler les émissions ne sont pas prises et que les effets positifs pour l'environnement envisagés lors des négociations ne sont pas devenus réalité. L'Organe exécutif souhaitera peut-être tenter de mieux comprendre ce qui fait obstacle à la signature et à la ratification avant de prendre des décisions en vue de l'élaboration ou de la négociation d'instruments nouveaux ou révisés.

Tableau 1

Protocoles adoptés entre 1985 et 1994

	Nombre actuel de Parties	**Nombre de mois écoulés entre l'adoption et l'entrée en vigueur**	**Nombre de signataires (Parties à la Convention; signataires en pourcentage des Parties à la Convention)**	**Parties à la Convention non signataires**	**Signataires n'ayant pas procédé à la ratification**	**Adhésions**
Protocole de 1985 sur les émissions de soufre	22	26	19 (28; 68 %)	Communauté européenne, Espagne, Grèce, Irlande, Islande, Portugal, Royaume-Uni, Turquie	Aucun	Estonie (2000), République tchèque (1993), Slovaquie (1993)
Protocole de 1988 sur les émissions d'oxydes d'azote	28	27	25 (29; 86 %)	Communauté européenne, Islande, Portugal, Turquie	Pologne	Estonie (2000), République tchèque (1993), Slovaquie (1993)
Protocole de 1991 sur les émissions de composés organiques volatils	21	70	23 (30; 77 %)	Bélarus, Fédération de Russie, Irlande, Islande, Pologne, Roumanie, Turquie	Canada, Communauté européenne, États-Unis, Grèce, Portugal, Ukraine	Estonie (2000), Monaco (2001), République tchèque (1997), Slovaquie (1999)
Protocole de 1994 sur les émissions de soufre	25	50	28 (37; 76 %)	Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Chypre, États-Unis, Islande, Lituanie, Portugal, Roumanie, Turquie	Bulgarie, Fédération de Russie, Portugal, Ukraine	Monaco (2002)

Tableau 2

Protocoles récents

	Nombre actuel de Parties	**Nombre de mois écoulés entre l'adoption et l'entrée en vigueur**	**Nombre de signataires (Parties à la Convention; signataires en pourcentage des Parties à la Convention)**	**Parties à la Convention non signataires**	**Signataires n'ayant pas procédé à la ratification**	**Adhésions**
Protocole de 1998 sur les métaux lourds	22	66	36 (42; 86 %)	Bélarus, Bosnie-Herzégovine, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Malte, Turquie	Arménie, Belgique, Croatie, Espagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Ukraine	Monaco (2003)
Protocole de 1998 sur les polluants organiques persistants	21	64	36 (42; 86 %)	Bélarus, Bosnie-Herzégovine, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Malte, Turquie	Arménie, Belgique, Croatie, Espagne, États-Unis, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie, Ukraine	Aucune
Protocole de Göteborg de 1999	12	Pas encore entré en vigueur (60 mois se seront écoulés depuis l'adoption en décembre 2004)	31 (44; 70 %)	Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Communauté européenne, ex-Répuglique yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Géorgie, Islande, Malte, Monaco, Serbie-et-Monténégro, Turquie, Ukraine	Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Espagne, États-Unis France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Liechtenstein, Pologne, Portugal, République de Moldova, Royaume-Uni, Slovaquie, Suisse	Communauté européenne (2003)