

Convention UNECE sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

Options pour le contrôle des matières particulaires aux termes de la Convention : Commentaires des Coprésidents du Groupe d'experts sur les matières particulaires

Introduction

1. Le rapport du Groupe d'experts sur les matières particulaires a été présenté à la 40^{ème} Session du Groupe de travail sur les stratégies et l'examen (GTSE). Le rapport contenait un examen des options disponibles pour le contrôle des matières particulaires (MP) aux termes de la Convention, chacune de ces options y étant décrite en termes généraux, avec une discussion objective des principales caractéristiques la définissant. La présentation de recommandations concernant l'option et les moyens à employer pour sa mise en œuvre se situait en dehors des attributions du Groupe d'experts.
2. Lors de sa 25^{ème} Session, l'Organe exécutif (OE) a invité les pays pilotes du Groupe d'experts, nommément l'Allemagne et le Royaume-Uni, à étudier, du point de vue des politiques, les options qui permettraient de traiter la question des MP aux termes de la Convention, et de proposer des options qui pourraient être étudiées davantage par le Groupe d'experts, et de présenter leur rapport à la 41^{ème} Session du GTSE.
3. Le présent document présente les vues des coprésidents du groupe. Il y aura beaucoup d'autres points de vue. Seuls les corps de politique établis aux termes de la Convention peuvent décider des priorités et des stratégies de négociation, et par conséquent des options à mettre en œuvre pour le contrôle des MP.

Options pour traiter la question des MP aux termes de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

4. Les options ci-dessous ont été étudiées par le Groupe d'experts pour traiter la question de la réduction additionnelle des émissions de MP primaires et de MP à l'état de précurseurs aux termes de la Convention :

- (i) Initiatives pour augmenter le nombre de Parties aux Protocoles ;
 - (ii) Mesures technologiques utilisant des valeurs limites d'émission (VLE), et/ou les meilleures techniques disponibles (MTD) ;
 - (iii) Mesures non techniques (par exemple instruments économiques) ;
 - (iv) Plafonds d'émission nationaux (PEN) à ne pas dépasser à une date future (ceux-ci peuvent être exprimés soit sous forme de nombres absolus, soit sous forme de pourcentages de réduction par rapport à une année de base) ;
 - (v) Objectifs par secteur (nationaux ; sous-régionaux ; explicites par secteur ; à l'exclusion de certains secteurs) ;
 - (vi) Normes pour l'air ambiant dans le domaine des MP à satisfaire à une date future (concentration absolue et/ou pourcentages de réduction des concentrations moyennes par rapport à une année de base).
5. La plupart des options impliquent divers compromis entre la volonté d'avoir des contrôles fondés sur les effets et le désir de ne pas fausser la concurrence (en produisant ainsi un terrain d'activité équitable). Il peut aussi exister un compromis entre la souplesse de l'approche (en laissant les Parties déterminer le meilleur moyen de répondre à leurs obligations) et la certitude en matière de réglementation (avec une réduction de la souplesse, accompagnée toutefois d'une plus grande transparence dans le respect de la réglementation).
6. Pour parvenir à une stratégie optimale de réduction des MP, il faudra probablement utiliser une combinaison de plusieurs options de contrôle. Certaines options, quoique difficiles à mettre en place aux termes de la Convention, pourraient contribuer significativement à réduire l'exposition aux MP à l'échelle nationale.
7. Le Groupe d'experts a constaté que les MP étaient hautement préjudiciables à la santé, les décès prématurés étant essentiellement attribuables à la fraction fine (MP_{2,5}), avec toutefois des effets significatifs sur la santé associés aux MP_{grossières} (MP_{2,5-10}).

8. Le Groupe d'experts a conclu qu'il était possible de réduire les concentrations de MP_{2,5} avec un bon rapport coût-bénéfices dans la Zone de la Convention, en s'appuyant sur une stratégie de réduction harmonisée commune. Il a noté que les MP_{grossières} avaient une composante plus faible, mais quand même significative, à longue distance, et qu'elles pourraient aussi être contrôlées de cette manière.

Vues des Coprésidents

9. Les sections suivantes présentent les vues des coprésidents sur les différentes options à mettre en œuvre dans tout nouvel instrument pour contrôler davantage les MP aux termes de la Convention, ainsi que des suggestions de méthodes que l'on pourrait utiliser pour élaborer les options en employant des organes existants de la Convention. Ces sections n'ont pas été discutées avec le Groupe d'experts.
10. La discussion de la marche à suivre pour la mise en application se situait en dehors des attributions du Groupe d'experts, et par conséquent le rapport du groupe n'exprimait aucune opinion indiquant si les nouvelles dispositions sur les MP devaient être mises en place par une révision de Protocoles existants (Gothenburg et/ou Métaux lourds), ou bien au moyen d'un nouveau Protocole visant spécifiquement les MP. Il semblerait que l'on soit en train de parvenir à un consensus selon lequel une révision du Protocole de Gothenburg est le véhicule qui convient le mieux à cette fin. En effet, ce document doit être discuté à ce point de l'ordre du jour au 41^{ème} GTSE.
11. Nous sommes d'accord avec cette option. Le Protocole de Gothenburg sous sa forme actuelle intègre déjà une réglementation visant les précurseurs de MP, et la mise en œuvre d'un seul instrument pour traiter les MP et leurs précurseurs nous semble une option plus sensée que la division des obligations (et donc des ratifications) en deux instruments distincts. En traitant la question des MP dans un seul Protocole, nous exprimerons plus clairement les obligations des Parties. Nous estimons en outre qu'il vaut mieux utiliser une révision du Protocole de Gothenburg plutôt qu'un nouveau Protocole visant spécifiquement les MP. En plus de la nette préférence exprimée lors de la conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe », à Belgrade, en faveur de l'absence d'addition de nouveaux instruments sur l'environnement, nous pensons qu'il est plus logique de

conserver le concept multi-polluant, multi-effet qui est formulé dans le Protocole de Gothenburg.

Formatted

Augmentation du nombre de Parties

Recommandation :

12. Avant de traiter la question des MP dans tout instrument révisé, l'OE doit prendre une décision concernant les options suivantes :

- (a) une réduction soit de la complexité technique des annexes, soit de la nature obligatoire de certaines des obligations pour toutes les Parties par comparaison avec les Protocoles précédents ;
- (b) une acceptation du fait que certaines obligations figurant dans le nouvel instrument s'appliqueront à, ou seront obligatoires pour, certaines Parties seulement ;
- (c) une reconnaissance par les Parties de l'UE et d'Amérique du Nord de leur disposition à négocier des plafonds ou d'autres obligations plus sévères que leurs lois et politiques internes actuellement en vigueur ou dont la mise en vigueur est prévue.

Raisonnement :

13. La modélisation a montré que l'augmentation du degré de mise en application de Protocoles existants, en plus de la réduction des effets sur la santé dans les non-Parties concernées, offrirait aussi un meilleur rapport coût-bénéfices à l'ensemble de la Convention que la mise en application de contrôles additionnels par les Parties existantes.

14. Tout nouvel instrument devrait être conçu dans le but de maximiser la mise en application. Il devrait être évident qu'un Protocole qui ne fait que refléter la législation en vigueur dans l'UE et en Amérique du Nord, et qui est ratifié uniquement par des États membres de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange et par des Parties d'Amérique du Nord, offre un bénéfice limité.

Mesures technologiques

Recommandation :

15. Les contrôles portant sur des sources d'émission ponctuelles spécifiques dans le cadre de tout nouvel instrument devraient reposer sur une simple obligation d'appliquer les principes des MTD, avec à l'appui des documents d'orientation séparés (et capables d'être mis à jour) définissant les meilleures pratiques. Les obligations en matière de déclaration devraient comprendre la présentation d'une liste de sites contrôlés et le devoir de déclarer les écarts par rapport à l'orientation, avec une explication indiquant la raison de ces écarts.
16. Il faudrait étudier les possibilités d'inclure des annexes harmonisant les valeurs limites d'émission pour les sources de MP moins importantes, comme les normes visant les émissions des véhicules. Toutefois, ce travail ne devrait être entrepris que s'il existe de véritables chances de réduire ainsi les émissions réelles à l'échelle mondiale.
17. Les mesures technologiques devraient porter essentiellement sur les émissions ayant un caractère transfrontière significatif, que celles-ci contribuent aux émissions MP_{2,5} ou aux émissions MP_{grossières}.

Raisonnement :

18. Les mesures technologiques peuvent être spécifiées dans un Protocole essentiellement de deux manières : des valeurs limites pour les émissions (VLE), et l'application des Meilleures techniques disponibles (MTD).
19. Bien que les VLE représentent une limite bien définie pour les organismes de réglementation, leur inclusion dans les Protocoles augmente considérablement la complexité de ceux-ci. Les VLE ne peuvent être modifiées que par une révision du Protocole. La procédure ultérieure de ratification des amendements n'est pas une mince affaire, et peut prêter à confusion quand on cherche à savoir quelles sont les Parties qui ont ratifié quelles versions du Protocole. Avec les VLE, le niveau objectif est donc limité au niveau qui peut être obtenu par les techniques largement disponibles au moment des négociations.

20. Au lieu des mesures technologiques, on peut utiliser une différente approche qui consiste à appliquer les Meilleures techniques disponibles (MTD). Dans ce cas, les Protocoles ne définissent pas de limites d'émission spécifiques des installations ; au lieu de cela, ils confèrent un devoir de contrôler les émissions provenant des installations (souvent par application de VLE déterminées au niveau local) en tenant compte de l'orientation adoptée par l'OE.

21. Il s'ensuit que les MTD sont plus flexibles que des VLE universelles, car elles s'appuient sur des documents d'orientation pour définir les meilleures pratiques. La mise à jour de l'orientation ne nécessite pas obligatoirement d'amendement du Protocole, et elle est donc plus facile à produire que la modification de VLE fixes. La définition des MTD pour tout procédé donné peut donc être élaborée progressivement, en réponse aux progrès de la technologie.

Formatted

Formatted

Mesures non techniques

Recommandation :

22. Tout nouvel instrument devrait inclure une obligation de présenter des descriptions des mesures non techniques adoptées au sein des Parties. Toutefois, les mesures elles-mêmes ne devraient pas être rendues obligatoires.

Raisonnement :

23. Les mesures non techniques ont incontestablement un rôle important à jouer dans la réduction des émissions directes de MP et des émissions de MP à l'état de précurseurs. Néanmoins, de par leur nature, il est difficile de voir comment leur adoption pourrait être rendue obligatoire. La déclaration de ces mesures et leur inclusion dans une panoplie devraient produire une sensibilisation maximum aux approches efficaces, sans pour autant empiéter sur les droits des Parties à déterminer leurs propres politiques fiscales.

Formatted

Formatted

Formatted

Plafonds d'émission nationaux (PEN) à ne pas dépasser à une date future

Recommandation :

24. Spécifier des plafonds d'émission à l'échelle nationale pour les MP_{2,5} primaires, sous forme de pourcentage de réduction des émissions annuelles par rapport à

une année de base. Fixer des plafonds d'émission à l'échelle nationale pour les principaux précurseurs de MP_{2,5} secondaires, définis sous forme de tonnages annuels.

Raisonnement :

25. La spécification de plafonds d'émission en employant une modélisation d'évaluation intégrée multi-polluant, multi-effet, est une méthode bien établie de réduction des précurseurs de MP aux termes de la Convention. GAINS a démontré sa capacité à intégrer aussi des MP primaires dans cette modélisation, cependant le problème est que l'importance des MP primaires risque d'être sous-estimée, dû à une combinaison de leur plage de dispersion atmosphérique relativement courte et de la résolution spatiale de la modélisation de dispersion. GAINS peut aussi maintenant être utilisé pour étudier les synergies et les compromis entre le contrôle de la pollution atmosphérique au niveau local et au niveau régional et l'atténuation des émissions mondiales de gaz à effet de serre.
26. Les objectifs pour les plafonds d'émission peuvent être exprimés de différentes manières. Dans le Protocole de Gothenburg, on utilise des tonnages annuels¹, et il ne semble pas nécessaire de s'écarter de cette approche pour les polluants traités par le Protocole (qui sont tous des précurseurs de MP secondaires). Les inventaires des émissions de substances précurseurs de MP sont en général jugés suffisamment fiables, mais ils auront peut-être besoin d'être améliorés dans certains pays européens en dehors de l'UE.
27. Par contre, les inventaires des émissions de MP primaires sont encore relativement incertains. Il semblerait donc prudent de spécifier tout nouveau plafond pour les MP primaires sous forme de pourcentage de réduction. Cette approche est mieux capable de faire face à l'évolution des méthodes de calcul des inventaires, car le total pour l'année de base est aussi recalculé. Les pourcentages de réduction produiront probablement une plus grande similarité

¹ Le Protocole intègre aussi le concept de Zones de gestion des émissions de polluants (ZGEP), ce qui permet aux Parties dont les territoires sont les plus étendus de concentrer leurs activités de réduction sur des zones particulières de leurs territoires.

entre le niveau d'activité requis de la part d'une Partie pour répondre à ses obligations et le niveau d'activité réel de celle-ci. Ils sont aussi plus transparents, en indiquant les Parties qui obtiennent les réductions les plus importantes.

28. Une autre approche éventuelle consisterait à conserver les plafonds d'émission pour tous les polluants visés par le nouvel instrument, en permettant toutefois d'ajuster ces plafonds à la lumière des changements méthodologiques apportés aux inventaires. Cette option nécessiterait des valeurs totales d'émission explicites pour l'année de base et l'année objectif, et un mécanisme pour les ajuster. Bien que cette approche soit intéressante d'un point de vue technique, nous ne la recommandons pas, car nous estimons qu'elle serait trop difficile à mettre en pratique et que cela prendrait trop de temps.

Formatted

Objectifs par secteur

Recommandation :

29. Il n'est pas recommandé de fixer des plafonds d'émission par secteur, et la négociation des droits d'émission entre les Parties n'est pas recommandée non plus.

Raisonnement :

30. Des plafonds d'émission par secteur définiraient des objectifs pour un secteur industriel particulier concernant plus d'une Partie. Cette approche soulève des questions sérieuses concernant le respect de la réglementation (qui serait tenu responsable si une obligation n'était pas satisfaite ?) et introduirait une complexité considérable si elle était combinée avec des plafonds d'émission nationaux.

31. La négociation des droits d'émission entre des Parties ou des régions causerait en fait aussi une négociation simultanée de bénéfices environnementaux. Pour éviter de produire des conséquences accidentelles sur l'environnement, il faudrait limiter l'ampleur ou la portée géographique de toute négociation de ce type. Or il n'existe actuellement pas de critères suffisants pour définir ces limites.

Formatted

Formatted

Formatted

Objectifs de qualité pour l'air ambiant

Recommandation :

32. Il n'est pas jugé raisonnable de fixer une norme commune quelconque pour l'air ambiant concernant les MP_{2,5} ou les MP_{grossières}. Au lieu de cela, on estime qu'à plus long terme, il vaut la peine de mettre en œuvre une approche utilisant le concept de réduction de l'exposition aux MP_{2,5}.

Raisonnement :

33. Le rapport du Groupe d'experts a suggéré qu'il était impossible de définir une norme commune pour l'air ambiant à laquelle toutes les Parties soient capables de satisfaire, et nécessitant simultanément une amélioration par toutes les parties. Il a cependant présenté une approche utilisant le concept de réduction de l'exposition, qui pourrait éventuellement s'appuyer sur des techniques de modélisation d'évaluation intégrée. Il a déclaré que la solidité d'une telle approche dépendrait d'une amélioration de la résolution des modèles, des incréments urbains modélisés (nécessitant de meilleurs inventaires d'émission à l'échelle urbaine), et d'un élargissement de la surveillance des MP_{2,5} dans les zones à forte densité de population.

34. Nous ne sommes pas convaincus que les connaissances actuelles permettraient à présent d'élaborer des objectifs solides de réduction de l'exposition à travers la Zone de la Convention. La complexité additionnelle qu'une telle approche introduirait dans un Protocole de la Convention semble légèrement excessive pour le moment.

Autres travaux et conclusions

35. Nous estimons que l'augmentation du nombre de Parties est un élément essentiel de toute tentative réussie de réduction des MP dans la Zone de la Convention. Il faut déterminer d'urgence dans quelle mesure les Parties sont vraiment désireuses de mettre en pratique les approches qui pourraient permettre de parvenir à ce résultat (voir paragraphe 12). Il vaudrait mieux que cette tâche hautement délicate au plan politique soit entreprise par le Secrétariat et les Bureaux de l'OE et du GTSE. Dans le cadre de cette tâche, il faudrait également étudier l'impact que chacune de ces approches produirait sur les bénéfices pour l'environnement et la santé humaine qui sont la raison d'être de la Convention.

36. Nous estimons que les émissions de MP_{2,5} et de MP_{grossières} primaires ainsi que les émissions de précurseurs de MP_{2,5} secondaires doivent absolument être traitées dans un nouvel instrument ou dans un instrument révisé aux termes de la Convention. Le Groupe d'experts a présenté les options qui permettraient d'obtenir ce résultat, en discutant les principales caractéristiques de chaque option.
37. Il semble aux coprésidents que quelles que soient les décisions de l'OE à l'avenir, il vaudra probablement mieux que celles-ci soient mises en application par d'autres groupes qui existent au sein de la Convention, par exemple le Groupe de travail sur la modélisation d'évaluation intégrée (GTMEI), le Groupe d'experts sur les questions technico-économiques (GEQTE), le Groupe de travail sur les inventaires et prévisions d'émissions (GTIPE), le Groupe de travail sur la santé (GTS), etc. Cette démarche est nécessaire pour garantir une approche multi-polluant, multi-effet cohérente et holistique dans le Protocole révisé. Nous ne savons pas très bien si nous avons encore besoin d'un Groupe d'experts sur les matières particulaires.
38. Il nous semble en particulier que toute tentative d'élaboration d'annexes pertinentes et d'orientations pour les mesures technologiques devrait être confiée au GEQTE, qui est l'organe de la Convention disposant de l'expertise la plus appropriée à cet égard. Une grande partie du travail nécessaire figure déjà dans le plan de travail du GEQTE. Ce groupe se verrait aussi confier comme tâche à plus long terme la préparation d'une orientation mise à jour qui fera l'objet de débats au sein du GTSE et d'un accord au sein de l'OE.
39. Tous les travaux de modélisation GAINS ayant pour objectif de proposer de nouveaux plafonds pour un Protocole de Gothenburg révisé devraient simultanément considérer l'effet de la réduction des MP_{2,5} primaires et secondaires sur la santé humaine. Ils devraient aussi avoir pour objectif de proposer un pourcentage de réduction des émissions nationales annuelles de MP_{2,5} primaires.
40. Nous recommandons de confier aux organes techniques compétents de l'EMEP (le Groupe de travail sur les mesures et la modélisation (GTMM), le GTIPE, le GTMEI) la tâche d'élaboration d'une approche de réduction de l'exposition, de

sorte que celle-ci puisse être intégrée dans les instruments de la Convention à moyen/long terme.

41. Lors de l'exécution de ces tâches, il faudra tenir compte des résultats et des recommandations figurant dans le rapport intégral du Groupe d'experts².

² Voir <http://www.unece.org/env/wgs/070905%20MPEG%20-%20Final%20report.pdf>