



N° 766

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 avril 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté à Montréal le 17 septembre 1997*, et
- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté à Pékin le 3 décembre 1999*,

PAR M. JEAN-JACQUES GUILLET,

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – LE CONSTAT SCIENTIFIQUE	7
II – LES INSTRUMENTS DE PROTECTION DE LA COUCHE D’OZONE	9
A – LA CONVENTION CADRE DE VIENNE	9
B – LE PROTOCOLE DE MONTREAL	9
C – L’AMENDEMENT DE MONTREAL	10
1) L’interdiction d’importer et d’exporter le bromure de méthyle	11
2) Renforcement du dispositif pour les parties n’appliquant pas correctement le protocole de Montréal	11
3) La mise en place d’un système d’autorisation des importations et des exportations	11
D – L’AMENDEMENT DE PEKIN	12
1) Les hydrochlorofluorocarbures (HCFC)	12
2) Le bromochlorométhane	12
3) Le bromure de méthyle	12
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14

Mesdames, Messieurs,

Si le développement durable est devenu l'un des enjeux majeurs des relations internationales, force est de constater qu'il peine à sortir de la logique incantatoire. Autant la plupart des Etats reconnaissent la nécessité des sommets de Rio et de Johannesburg et de la conférence de Doha, consacrant l'importance capitale du développement durable, autant la mise en œuvre concrète des décisions adoptées se heurte à d'importants obstacles. Ceux-ci sont de deux natures : les conflits d'intérêts entre les pays et l'absence de coordinations entre les différentes organisations internationales, qui ne sont aujourd'hui pas en mesure de sortir d'une logique strictement sectorielle.

Le sommet de Johannesburg a ainsi révélé la difficulté à trouver des points d'accord sur des sujets dont les dimensions dépassent le seul cadre environnemental. Il a montré qu'il était particulièrement difficile de trouver un consensus dans les domaines politique, économique et social et d'élaborer des normes contraignantes permettant d'assurer un développement durable de la planète.

Pour ces raisons, l'OMC constitue une instance incontournable à l'heure actuelle. Elle est, en effet, la seule organisation internationale dotée d'une compétence transversale qui soit assortie d'un organe arbitral contraignant pouvant sanctionner la méconnaissance des règles qu'elle édicte. Mais elle n'est pas pour autant une enceinte appropriée pour débattre de protection de l'environnement, de développement économique des pays les moins avancés, de démocratisation des systèmes politiques et d'amélioration des droits sociaux dans les différents Etats : ces questions ne sauraient en effet trouver de réponses dans le cadre de négociations dont l'objet est avant tout d'ordre commercial.

Il sera donc particulièrement difficile d'atteindre les objectifs du millénaire que les 191 Etats membres des Nations unies se sont engagés à réaliser d'ici 2015 et dont on citera quelques exemples : réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ; réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim ; donner à tous les enfants les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires ; réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès à l'eau potable.

Sur ce dernier point, le troisième forum mondial de l'eau qui vient de s'achever à Kyoto n'a pas répondu aux attentes des ONG et des pays les plus démunis, car il n'a abouti à aucun engagement financier ferme des pays développés, alors même que 1,4 milliard de personnes sont privées de tout accès à l'eau douce et que 2,3 milliards vivent sans système d'assainissement. Il n'a par ailleurs pas permis d'avancer sur le dossier du réchauffement climatique, se limitant à encourager la recherche en la matière. Notons enfin que la guerre en Irak, selon le PNUE, aura des conséquences écologiques et sanitaires importantes, non seulement dans ce pays, mais aussi dans l'ensemble du golfe arabo-persique : pollution des eaux, grave dégradation de la diversité biologique, effets à long terme de l'utilisation d'obus contenant de l'uranium enrichi...

Dans ce contexte, il pourrait être tentant d'en conclure que le consensus sur les objectifs de développement durable n'est qu'apparent et qu'il peine à trouver une traduction concrète. Un tel raisonnement ne tient pas compte du fait que le développement durable doit d'abord être mis en œuvre à l'échelle régionale, nationale et même locale. Il constitue d'ailleurs l'une des priorités d'action de l'actuel Gouvernement et des collectivités locales françaises.

Au plan international, si la lutte contre les gaz à effet de serre progresse lentement du fait de l'opposition américaine au protocole de Kyoto, il faut toutefois constater quelques progrès notables en matière de droit international environnemental dans la période récente. Ainsi notre Assemblée a-t-elle récemment autorisé l'approbation du protocole de Carthagène reconnaissant le principe de précaution à l'échelle internationale et encadrant le commerce et l'utilisation des OGM. Notre Commission est par ailleurs saisie de deux projets de loi adoptés par le Sénat au cours de sa séance du 16 janvier 2003¹, et qui améliorent les outils de protection de la couche d'ozone. Ces projets de loi portent sur deux amendements au protocole de Montréal relatif à des substances appauvrissant la couche d'ozone (16 septembre 1987) : le premier adopté à Montréal le 17 septembre 1997 et le second, adopté à Pékin, le 3 décembre 1999. L'objet du présent rapport est d'en présenter le contenu.

¹ *Rapport du Sénateur Hubert Durand-Chastel n° 120 (2002-2003)*

I – LE CONSTAT SCIENTIFIQUE

L'ozone est présent dans deux régions de l'atmosphère terrestre. La concentration la plus importante d'ozone (90 %) forme une couche débutant entre 8 et 18 kilomètres (5 et 11 milles) au-dessus de la surface de la Terre et s'élevant jusqu'à 50 kilomètres (30 milles). Cette section de l'atmosphère porte le nom de stratosphère. L'ozone qui se trouve dans cette région forme ce que l'on appelle communément la couche d'ozone. Le reste de la concentration d'ozone se situe dans la basse atmosphère que l'on appelle communément la troposphère.

L'ozone constitue une protection indispensable à la vie sur terre. Il joue en effet un rôle déterminant dans la structure de la température de l'atmosphère terrestre. Sans l'action filtrante de la couche d'ozone, un plus grand nombre de rayons UV-B pénétreraient l'atmosphère et atteindraient la surface de la Terre. Les effets néfastes d'une exposition excessive aux rayons UV-B ont été démontrés dans de nombreuses études expérimentales sur les plantes et les animaux.

Les chlorofluorocarbures (CFC) ont été inventés en 1928 et utilisés dans l'industrie à partir des années 1950, parce qu'ils étaient stables et paraissaient inoffensifs. Ce cas est fréquent. A une échelle de temps très rapprochée et localement, une invention peut paraître parfaite. Au moment de la découverte des CFC, la chimie stratosphérique était quasi-inexistante et en aucun cas on n'aurait pu imaginer le rôle destructeur des CFC sur l'ozone stratosphérique.

Cet effet néfaste a été révélé dans les années 1970, quand les scientifiques ont constaté un appauvrissement de la couche d'ozone dû à certaines émissions de gaz contenant des composés de chlore, de fluor, de bromure, de carbone et d'hydrogène. Ces composés, qualifiés d'halocarbures, appauvrissent la couche d'ozone par réaction chimique. On distingue deux principaux types d'halocarbures :

- les chlorofluorocarbures (CFC), qui contiennent du chlore, du fluor et du carbone et qui sont utilisés dans la réfrigération, la climatisation, le gonflage de la mousse, les solvants et certains produits nettoyants ;
- les halons, contenant du carbone, du bromure et du fluor, qui sont pour leur part utilisés pour lutter contre les incendies.

Si l'ozone à faible altitude est l'une des principales composantes de la pollution photochimique (*smog*), la communauté scientifique et le public s'inquiètent des pertes d'ozone dans la stratosphère. Les instruments terrestres et les satellites ont ainsi enregistré une baisse de l'ozone

stratosphérique : la quantité d'ozone qui se situe au-dessus de certaines régions de l'Antarctique (qui porte le nom de colonne d'ozone) est appauvrie jusqu'à 60 % pendant le printemps (de septembre à novembre). Ce phénomène porte le nom de trou d'ozone antarctique. Une situation semblable se produit dans les régions polaires de l'Arctique, où un appauvrissement de la couche d'ozone a été constaté depuis dix ans vers la fin de l'hiver et au printemps. Des pertes stratosphériques moins importantes mais néanmoins significatives ont par ailleurs été enregistrées dans d'autres régions plus peuplées de la Terre. Les instruments terrestres et les satellites ont également enregistré des augmentations de rayons UV-B à la surface de la Terre associées à des baisses locales de l'ozone stratosphérique.

Le constat des scientifiques ayant établi les origines de la réduction de la couche d'ozone ainsi que ses effets négatifs sur la santé humaine (risques de cancers de la peau) et sur l'environnement (atteinte à la diversité biologique), un dispositif de protection a été mis en place à compter de la convention cadre de Vienne de 1985 et du protocole de Montréal de 1987. Ces textes ont d'ores et déjà donné d'importants résultats quant à la réduction de la production des substances destructrices de la couche d'ozone.

II – LES INSTRUMENTS DE PROTECTION DE LA COUCHE

D'OZONE

A – La Convention cadre de Vienne

La convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone a été signée le 22 mars 1985, par vingt-huit Parties, dont la France et la Communauté européenne, qui ont reconnu la nécessité d'accroître la coopération internationale en vue de limiter les risques que les activités humaines pouvaient faire courir à la couche d'ozone. **Cette convention ne contient aucun dispositif contraignant**, mais prévoit que des protocoles spécifiques pourront lui être annexés. Elle constitue en fait un cadre institutionnel permettant d'échanger les informations relatives à la protection de la couche d'ozone et de décider, le cas échéant, de prendre des mesures contraignantes. C'est ainsi qu'un protocole relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone a été adopté à Montréal, le 16 septembre 1987. La convention-cadre de Vienne comporte aujourd'hui 185 Parties.

B – Le protocole de Montréal

Le protocole de Montréal a pour objet de réduire progressivement la consommation, la production et les exportations de huit substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Il prévoit notamment la réduction progressive de la production et de la consommation des chlorofluorocarbures (CFC). Entré en vigueur en 1989, il comporte aujourd'hui 184 Parties.

Dès la deuxième conférence des Parties au protocole, qui s'est tenue à Londres en juin 1990, les États se sont entendus pour renforcer progressivement le dispositif de protection de la couche d'ozone. C'est ainsi qu'à l'occasion des différentes conférences et réunions des Parties, ils ont adopté plusieurs ajustements techniques, qui aboutissent à modifier le calendrier de réduction des substances déjà réglementées par le protocole, et 4 amendements (Londres en 1990, Copenhague en 1992, Montréal en 1997 et Pékin en 1999) qui ont progressivement élargi le champ d'application du Protocole, notamment en y intégrant de nouvelles substances.

Le secrétariat de la convention et du protocole se trouve à Nairobi (siège du PNUE). Par ailleurs, depuis l'amendement de Londres, un fonds multilatéral a mis en place un mécanisme d'aide financière et technique pour les pays en voie de développement. Le montant total du

fonds s'élève à 475,7 millions de dollars pour les années 2000 à 2002 et la contribution annuelle française s'élève pour sa part à 10,9 millions de dollars. Ce fonds ne concerne pas les pays en transition économique, qui sont éligibles au fonds pour l'environnement mondial, rattaché à la Banque mondiale.

Il est aujourd'hui reconnu que la Convention de Vienne et le Protocole de Montréal ont contribué très efficacement à prévenir une catastrophe mondiale pour l'environnement causée par un appauvrissement trop important de la couche d'ozone stratosphérique. Des mesures ont été prises avant que les effets nocifs d'un tel appauvrissement ne soient trop prononcés. Les résultats obtenus représentent un succès pour l'approche graduelle retenue dans le dispositif de protection de la couche d'ozone.

L'efficacité du Protocole de Montréal se mesure facilement par la réduction de la production des substances incriminées, comme le montrent les données suivantes :

**Données de production des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
(en tonnes pondérées par le coefficient d'appauvrissement d'ozone) en 2000**

Pays développés : 113 000 t (1 649 000 t avant les réductions)
Pays en développement : 171 000 t (273 000 t avant les réductions)

**Données de consommation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
(en tonnes pondérées par le coefficient de destruction d'ozone) en 2000**

Pays développés : 53 000 t (1 475 000 t avant les réductions)
Pays en développement : 249 000 t (323 000 t avant les réductions)

Ainsi, en moyenne, la production et la consommation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone a diminué de plus de 85 % dès 1999. Pour autant, deux nouveaux amendements au protocole de Montréal dont l'approbation est soumise à l'autorisation de l'Assemblée nationale, ont renforcé le dispositif.

C – L'amendement de Montréal

Adopté au cours de la neuvième réunion des Parties en 1997, l'amendement de Montréal ajoute trois dispositions nouvelles au corpus de règles applicables aux substances nocives pour la couche d'ozone. Il concerne 92 Parties et est entré en vigueur le 10 novembre 1999.

1) L'interdiction d'importer et d'exporter le bromure de méthyle

Ce pesticide utilisé pour la culture de denrées fragiles (fraises, fleurs) peut être remplacé par d'autres techniques ou d'autres substances chimiques. L'amendement de Copenhague (1992) avait simplement prévu le gel de la production à son niveau de l'année 1991. Une dérogation générale a par ailleurs été accordée par cet amendement pour les usages suivants de ce produit : la quarantaine et le traitement avant expédition des denrées périssables. Pour les pays développés, le calendrier arrêté prévoit l'élimination de cette substance en 2005. Pour les pays en voie de développement, la consommation doit être réduite de 20 % en 2005 et éliminée en 2015. Le surcoût lié à cette mesure pour ces pays est pris en charge par le fonds multilatéral institué par l'amendement de Londres.

2) Renforcement du dispositif pour les parties n'appliquant pas correctement le protocole de Montréal

Ce dispositif vise à interdire la mise sur le marché de substances interdites par le protocole de Montréal. Il s'applique aux Parties qui continuent à les produire et qui ne respectent pas les mesures de contrôle prévues par le protocole. Il s'applique avant tout à la Fédération de Russie.

3) La mise en place d'un système d'autorisation des importations et des exportations

Ce dispositif, corollaire du précédent, permet d'assurer la traçabilité des produits et de contrôler les mouvements de substances nocives à la couche d'ozone. Cette restriction à la liberté du commerce n'a pas été critiquée par l'OMC. En effet, la compatibilité des mesures prévues par le protocole de Montréal avec les règles de l'OMC a été examinée à plusieurs reprises : il a jusqu'à présent toujours été admis que la prévention des risques liés à la destruction de l'ozone stratosphérique, notamment l'augmentation des cancers de la peau, justifiait les restrictions prévues par le protocole. Par ailleurs le système mis en place permet d'éviter les distorsions dans les relations commerciales, notamment entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement, puisque ceux-ci bénéficient d'une aide spécifique.

D – L'amendement de Pékin

Adopté le 3 décembre 1999 par la onzième réunion des Parties, l'amendement de Pékin concerne principalement trois types de substances : les HCFC, le bromochlorométhane et le bromure de méthyle.

1) Les hydrochlorofluorocarbures (HCFC)

Les hydrobromofluorocarbones (HBFC) et les hydrochlorofluorocarbures (HCFC) sont entrés dans le champ du protocole de Montréal avec l'amendement de Copenhague (1992). Si la suppression totale des HBFC, substitués des halons, était prévue dès 1996 (ce qui était aisé en raison du faible nombre de quantités produites), celle des HCFC n'était pas programmée, car ce produit était considéré comme un substitut potentiel des CFC. L'amendement de Pékin impose une stabilisation de la production des pays développés sur la base de l'année 1989 et permet aux pays en voie de développement d'accroître leur production jusqu'en 2015. Les importations et les exportations de cette substance vers les Etats non parties au protocole sont interdites.

2) Le bromochlorométhane

Récemment commercialisé comme solvant et comme produit de lutte contre les incendies, ce produit, qui n'est pas fabriqué en Europe, voit sa production et sa consommation interdites à compter du 1^{er} janvier 2002. L'exportation et l'importation vers des pays non parties au protocole sont également interdites.

3) Le bromure de méthyle

La dérogation générale appliquée à cette substance pour la quarantaine et le traitement préalable à l'exportation depuis l'amendement de Copenhague (1992) et qui concernait plus de 20 % des quantités produites, est soumise à un nouveau mécanisme de contrôle. Les parties doivent désormais déclarer les quantités utilisées dans le cadre de cette dérogation, afin de vérifier que cette substance n'est pas utilisée à des fins détournées.

CONCLUSION

Le dispositif de lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone apparaît à bien des égards exemplaire. Fondé sur des connaissances scientifiques solides, il a permis de dégager un consensus sur la restriction de la production et du commerce des substances qui lui sont nocives. L'Union européenne, qui dispose de sa propre réglementation en la matière, a joué un rôle moteur dans ce domaine en pesant dans les négociations internationales. De plus, le fait que les mesures contraignantes mises en œuvre tiennent compte des différences entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement ainsi que l'existence d'un système de financement multilatéral sont des éléments essentiels pour comprendre la réussite du processus et l'absence de conflit sur cette question dans le cadre de l'OMC.

Grâce au protocole de Montréal, la production des substances qui appauvrissent le plus la couche d'ozone a ainsi été éliminée en 1996 dans la plupart des pays industrialisés (sauf pour quelques applications essentielles) et sera interrompue d'ici 2010 dans les pays en développement. A l'heure actuelle, les concentrations de chlore en basse altitude pouvant être transportées dans la stratosphère ont déjà atteint un seuil maximum. Cependant, les concentrations dans la stratosphère n'atteindront sans doute leur niveau maximum que vers la fin de la décennie et commenceront à diminuer graduellement à mesure que les procédés naturels élimineront les substances appauvrissant la couche d'ozone. La couche d'ozone devrait donc se rétablir au cours des 50 prochaines années si les accords internationaux sont respectés dans cette période.

Pour toutes ces raisons, votre Rapporteur vous demande d'adopter les deux projets de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné les présents projets de loi au cours de sa réunion du mercredi 2 avril 2003.

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté les projets de loi (n^{os} 552 et 553).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi.

NB : Le texte des amendements figure en annexe aux projets de loi (n^{os} 552 et 553).

ANNEXE

**Principaux Etats producteurs de substances
endommageant la couche d'ozone**

Production de CFC en tonnes pondérées (principaux producteurs)

	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Japon	119998	146744	109311	99362	65670	51214	21593	29757	705	165	0	0	0
Russie	105296	105046	103696	84289	62127	40580	42526	39322	16770	14732	13808	18417	25536
France	71018	55206	38989	22896	3757	3061	3688	244	0	0	0	0	0
Allemagne	123653	104096	78470	63401	57698	51258	15997	0	0	0	0	101	0
Royaume Uni	102014	74178	58081	54360	42815	25731	7091	4029	4098	3708	3316	1417	0
Etats-Unis	311021	320436	199697	172164	152730	127712	78208	34728	676	739	191	436	461
Chine	11540	20700	20688	26018	24941	31658	50809	46672	44016	50324	55402	44739	
Inde	2202	4317			6097	11439	16646	21780	22460	23658	20013	22499	20404
Mexique	8609	9346	10576	9784	9964	12525	15417	15737	8959	8431	5252	5530	7546

Production de Halons en tonnes pondérées (principaux producteurs)

	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Japon	28419	26556	28131	30470	20140	9290	0	0	0	0	0	0	0
Russie	27800	15240	27800	11450	8996	2550	1446	1086	912	969	478	554	1782
France	34465	38443	23776	32248	23216	20840	0	0	0	0	0	0	0
Etats-Unis	58756	61229	51401	41565	25843	18915	0	0	0	0	0	0	0
Chine	11200	10600	10800	10800	11000	12400	21551	37514	40269	45196	28020	22732	

Production de Carbon Tetrachloride en tonnes pondérées (principaux producteurs)

	1989	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Russie	103290	2200	2200	3373	2735	744	0	33	347	0
Espagne	40634	4347	4400	6600	0	0	0	0	0	0
Etats-Unis	56036	12126	16225	15225	8932	11	14	1	19	2
Brésil	46871	48400	48367	18134	11462	15646	0	16525	11351	7012

Production de Methyl chloroform en tonnes pondérées (principaux producteurs)

	1989	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Japon	15636	15705	7146	464	5248	868	1079	899	1048	876
France	6170	5427	2422	1705	1439	71	223	184	173	143
Allemagne	6895	5534	3006	1136	0	0	0	0	0	0
Etats Unis	31517	25723	20637	5795	4599	448	437	262	246	300

Production de HCFC en tonnes pondérées (principaux producteurs)

	1989	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Japon	1639	2591	4556	3408	6296	4428	4224	3995	4658	3979
France	792	2046	2890	4724	5798	5673	53335	6314	6299	6567
Allemagne	511	595	480	611	641	794	805	682	528	1751
Etats Unis	6565	5561	7185	12342	14893	12543	12536	14986	14490	14330
Chine	622	306	699	1308	688	897	1526	972	4044	
Inde	119	206	265	266	314	280	347	582	584	773

Production de Bromure de méthyle en tonnes pondérées (principaux producteurs)

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Israël	16800	14027	13703	14475	14372	11333	12088
Japon	3376	3162	3009	2905	2741	2420	2258
France	2517	1976	2740	2578	2080	1903	1424
Etats Unis	16908	14365	16120	15981	16424	12602	10360

N° 766 – Rapport de M. Jean-Jacques Guillet : amendement au protocole de Montréal : couche d'ozone (Montréal, 17 septembre 1997 et Pékin, 3 décembre 1999)