NATIONS UNIES **E**

Conseil économique et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1996/22
20 février 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Quatrième session
18 avril-3 mai 1996

Protection de l'atmosphère

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

		Paragraphes	Page
INTRODUCTION		1 - 3	2
I.	ÉTAT ACTUEL DU PROBLÈME, PROGRÈS ET TENDANCES	4 - 19	3
	A. Moyens de dissiper les incertitudes : amélioration de la base scientifique nécessaire à la prise de décisions	4 - 6	3
	B. Promotion d'un développement durable	7 - 13	4
	C. Appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique	14 - 16	6
	D. Pollution atmosphérique transfrontière	17 - 18	7
	E. Conclusions	19	7
II.	LIENS AVEC LES AUTRES DOMAINES D'ACTIVITÉ D'ACTION 21	20 - 24	8
III.	RECOMMANDATIONS	25 - 33	9
	Moyens d'action visant à maîtriser les impacts tenant à l'intervention humaine	28 - 33	10
IV.	MESURES DEVANT ÊTRE PRISES AUX NIVEAUX NATIONAL, RÉGIONAL ET INTERNATIONAL	34 - 36	11

INTRODUCTION

1. Le chapitre 9 d'Action 21[1] (Protection de l'atmosphère) englobe quatre domaines d'activité :

a) Moyens de dissiper les incertitudes : amélioration de la base scientifique nécessaire à la prise de décisions;

b) Promotion d'un développement durable :

i) Mise en valeur de l'énergie, rendement énergétique et consommation d'énergie;

ii) Transports;

iii) Développement industriel;

iv) Mise en valeur des ressources terrestres et marines et utilisation des sols;

c) Prévention de l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique; et

d) Pollution atmosphérique transfrontière.

2. Le présent rapport examine les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs énoncés dans ce chapitre depuis la tenue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) en juin 1992 et présente un ensemble de recommandations concrètes. Il a été établi, ainsi que son additif, par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM), tous deux responsables du suivi du chapitre 9 d'Action 21, en consultation avec le Secrétariat de l'ONU et conformément aux dispositions prises par le Comité interorganisations sur le développement durable. Il est fondé sur les informations dont on dispose sur les progrès et les expériences réalisés par les organismes compétents qui se sont montrés désireux de contribuer à son établissement; on trouvera un résumé de ces informations dans l'additif au présent rapport. Le rapport et son additif contiennent aussi des extraits du rapport sur l'énergie et la protection de l'atmosphère soumis au Comité des sources nouvelles et renouvelables d'énergie et de l'énergie pour le développement pour qu'il l'examine à sa deuxième session et on s'y réfère au deuxième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

3. La protection de l'atmosphère est au coeur même du développement durable dans la mesure où tous les organismes vivants agissent sur l'atmosphère et réciproquement. De même, l'adhésion aux principes du développement durable est un moyen de protéger l'atmosphère contre des variations préjudiciables. Les phénomènes atmosphériques, océaniques et terrestres déterminent le climat, sa variabilité et ses changements. Les modifications qui interviennent dans la composition de l'atmosphère du fait d'émissions anthropiques de gaz à effet de serre et d'aérosols peuvent provoquer des changements climatiques d'envergure planétaire susceptibles d'avoir des répercussions très importantes sur les

activités socio-économiques. En outre, on prend de plus en plus conscience du fait que des phénomènes atmosphériques considérés comme locaux ou régionaux peuvent en fait avoir des incidences notables à l'échelle planétaire. Par exemple, les aérosols sulfatés et l'ozone troposphérique, qui posent des problèmes de santé et d'environnement à l'échelon local, interviennent dans les changements climatiques mondiaux. De plus, l'atmosphère agit doublement sur les polluants d'origine naturelle et humaine en les transformant chimiquement et en les transportant successivement d'un écosystème terrestre ou aquatique à un autre. Compte tenu de l'accroissement de la population et de l'intensification de l'activité industrielle dans le monde, il faudra, si l'on veut faire de la protection de l'atmosphère un objectif véritablement mondial, se fixer des buts plus ambitieux et perfectionner les techniques employées.

I. ÉTAT ACTUEL DU PROBLÈME, PROGRÈS ET TENDANCES

A. Moyens de dissiper les incertitudes : amélioration de la base scientifique nécessaire à la prise de décisions

4. La séparation dans le temps et l'espace entre les causes et les effets et la persistance potentielle d'importantes incidences présente une difficulté majeure pour ceux qui sont chargés de donner les informations nécessaires aux fins de la prise de décisions. Les effets résultent de dépôts de polluants atmosphériques accumulés au fil du temps, de changements dans la composition de l'atmosphère consécutifs à la production, pendant des dizaines d'années, d'émissions ou d'éléments constitués en réaction à des émissions d'origine humaine et naturelle. Établir une projection des incidences exige une compréhension plus approfondie de la géosphère et de la biosphère. En fait, certains polluants comme les polluants organiques persistants peuvent avoir des effets nocifs sur l'environnement dans des endroits éloignés de leur source. Dans certains cas, les effets peuvent perdurer pendant des dizaines et des centaines d'années, voire des millénaires, même lorsque des mesures correctives sont prises. Il faut donc, si l'on veut que les décisions que prennent les pouvoirs publics ne soient pas vaines, établir des projections à long terme des incidences potentielles qui soient fiables et permettent ainsi d'agir suffisamment tôt pour prévenir des détériorations de l'environnement qui pourraient s'avérer irréversibles. Le problème est aggravé par le fait que, de nos jours, l'amélioration du niveau de vie s'accompagne d'un accroissement des émissions dans l'atmosphère. En dépit des incertitudes scientifiques, des informations détaillées et complexes doivent être condensées, simplifiées et transmises aux décideurs sous une forme qui leur facilite la tâche sans pour autant leur imposer de ligne à suivre.

5. Malgré ces difficultés, la base scientifique nécessaire à la prise de décision a été régulièrement améliorée, en particulier en ce qui concerne l'appauvrissement de la couche d'ozone et les changements climatiques mondiaux. Les programmes de recherche nationaux ainsi que les systèmes mondiaux d'observation de l'environnement qui ont été mis en place en vertu de l'agenda interorganisations pour le climat ont permis de mieux comprendre le système climatique et les effets que les hommes exercent sur ce dernier. Ils permettent aussi de comprendre comment les modifications de l'atmosphère agissent sur la population et sur l'environnement. L'agenda interorganisations pour le climat est aussi à l'origine de programmes liés à l'atmosphère, en particulier ceux

concernant l'eau (y compris les océans). De grands programmes internationaux comme le Programme climatologique mondial et les évaluations des progrès et des connaissances qui ont été réalisées à l'échelle internationale se sont révélés inappréciables pour inciter la communauté internationale à agir dans un esprit de consensus. Le PNUE et l'OMM ont parrainé des évaluations effectuées au titre du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a publié, sur tous les aspects des questions liées à l'appauvrissement de la couche d'ozone et aux changements climatiques, des rapports établis par les plus grands spécialistes mondiaux et dont les conclusions se rejoignent. Fruits d'un dialogue entre experts et décideurs, les évaluations, qui portent sur des domaines très divers (science de l'atmosphère, incidences, possibilités d'adaptation et d'atténuation, possibilités technologiques et répercussions économiques et sociales) permettent de prendre des décisions en connaissance de cause. Par exemple, dans le cas de la couche d'ozone, elles ont abouti à l'adoption de mesures plus strictes de réduction des risques d'appauvrissement. Pour ce qui est des changements climatiques mondiaux, elles ont contribué à un consensus sur la nécessité de prendre d'autres mesures que celles prévues dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Elles ont aussi permis d'appeler l'attention de la communauté scientifique et technique sur la nécessité dans laquelle se trouvent les décideurs de faire en sorte que les incertitudes se dissipent encore plus rapidement. De même, elles ont contribué à renforcer les capacités scientifiques et techniques des pays en développement.

6. La tâche qui s'impose dans ce domaine consiste à faciliter le travail des décideurs et à renforcer les capacités des pays en développement. Pour que les incertitudes qui font obstacle à la prise de décisions continuent à se dissiper, il faudra disposer de meilleures informations dans les domaines des incidences et des sciences sociales. Ces deux domaines d'étude sont sous-financés au niveau national et les activités qui les intéressent ne sont pas suffisamment coordonnées à l'échelon international. Il faudra s'attacher à intensifier les recherches sur le climat, y compris les études des processus biogéochimiques du système climatique, mieux comprendre l'incidence de la dégradation des sols sur les interactions sol-atmosphère et à procéder à des observations plus systématiques de l'état de l'atmosphère. Bien que des progrès aient été réalisés dans tous ces domaines, il demeure indispensable de renforcer le niveau des connaissances scientifiques et techniques dont les pays en développement ont besoin pour protéger l'atmosphère.

B. Promotion d'un développement durable

7. Ce programme met l'accent sur les activités concernant les changements climatiques mondiaux même s'il présente bien d'autres aspects complémentaires qui présentent un intérêt pour les questions d'environnement et de développement. Des progrès ont été accomplis aux niveaux international et national. Quelque 150 États et une organisation régionale d'intégration économique ont ratifié la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Certaines parties ont élaboré des plans nationaux d'action visant à appliquer la Convention. Et surtout, elles se sont accordées à reconnaître la nécessité d'arrêter d'autres mesures pour atteindre l'objectif primordial de la Convention. Elles ont convenu de s'engager dans un processus, le Mandat de

Berlin, qui leur permettra de prendre les mesures voulues pour la période allant au-delà de l'an 2000, et notamment de renforcer les engagements pris par les parties (énumérés à l'annexe I) en adoptant un protocole ou un autre instrument juridique. En outre, la mise en place des institutions et mécanismes prévus par la Convention a notablement progressé.

8. Cependant, à l'échelon mondial, la concentration de gaz dans l'atmosphère et les émissions des principaux gaz à effet de serre continuent de s'accroître. Il ressort des projections qu'à défaut d'une action concertée de la communauté internationale, cette tendance se poursuivra, entraînant des risques sans cesse accrus de modification irréversible du climat mondial. Les principaux obstacles à toute action dans ce domaine sont notamment les incertitudes quant aux coûts et aux avantages des stratégies de réduction des émissions, le problème de la concurrence internationale et les considérations socio-politiques relatives aux schémas de consommation et de production et aux modes de vie. La recherche et l'exploitation de nouvelles sources d'énergie, l'amélioration du rendement énergétique, l'adoption de techniques plus propres dans les transports et l'industrie et l'amélioration des méthodes d'utilisation des sols permettraient de dissocier émissions de gaz à effet de serre et modes de vie.

9. La diffusion et le transfert des techniques issues de ces activités et l'intensification des efforts visant à promouvoir des modes de consommation durables permettraient d'éliminer un obstacle majeur au développement durable. Les progrès importants accomplis dans l'exploitation et la mise en valeur de l'énergie sur terre et en mer se sont traduits par une très forte expansion de l'exploitation de la base des ressources, phénomène qui s'est accompagné d'une amélioration de la productivité et de la qualité.

10. Les pays développés ont sensiblement réduit l'intensité énergétique grâce à l'amélioration des méthodes de production et à la rationalisation des utilisations finales dans de nombreux secteurs socio-économiques. Ces pays ont accompli certains progrès en ce qui concerne la stabilisation des émissions, conformément aux engagements qu'ils avaient pris au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

11. Les résultats obtenus dans les pays en développement varient sensiblement même entre les pays situés dans la même région, parce que la base des ressources, la demande d'énergie, la situation économique, le potentiel technique, la population et la stratégie de développement diffèrent notablement d'un pays à l'autre. Les émissions provenant de l'utilisation d'énergie continueront à augmenter tant que s'accroîtra la demande d'énergie de ces pays; cependant, une baisse de l'intensité énergétique résultant de la suppression des subventions à l'énergie et d'une rationalisation des utilisations finales permettrait peut-être d'en atténuer les effets.

12. Dans les pays développés, les progrès importants accomplis dans la technologie des transports ont permis d'obtenir des résultats importants en ce qui concerne le rendement et la réduction des émissions nocives, mais ces effets positifs pourraient bien être en partie annulés par l'intensification de l'équipement utilisé. Dans les pays en développement, les incidences environnementales et socio-économiques préjudiciables du secteur des transports se sont aggravées, même à court terme. Dans ces pays, de plus en plus

nombreuses sont les villes qui s'efforcent de remédier aux problèmes d'embouteillage et de pollution en construisant des réseaux ferroviaires urbains, souterrains et en surface. Les carburants de remplacement, en particulier le gaz naturel, sont progressivement utilisés. Dans les pays en transition, les subventions aux transports publics ont été progressivement supprimées et, avec le retour de la croissance, les émissions produites par le secteur des transports pourraient bien connaître une nouvelle recrudescence.

13. Au cours des 20 dernières années, il semble que la pollution atmosphérique résultant de l'activité industrielle dans les pays développés à économie de marché se soit quelque peu atténuée grâce à l'amélioration du rendement énergétique, à l'adoption de mesures de conservation et à la décarbonisation des carburants. On a recensé d'importants moyens susceptibles de permettre une stabilisation plus poussée des émissions, dont la mise en oeuvre nécessitera une modification des politiques nationales. Dans les pays en développement, l'utilisation finale de l'énergie pourrait être considérablement améliorée en recourant aux techniques disponibles. Dans les nouveaux pays industriels, les conséquences qu'exerce sur l'environnement la rapidité du rythme d'industrialisation se font de plus en plus nettement sentir, ce qui se traduit par un accroissement des dépenses destinées à la mise en oeuvre de mesures collectives ou à l'adoption de méthodes et de techniques moins polluantes. Les pays en transition s'efforcent de rationaliser l'utilisation finale dans l'industrie et d'adopter des techniques de production moins polluantes dans le cadre de programmes d'assistance bilatéraux et multilatéraux.

C. Appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique

14. On s'accorde largement à reconnaître que le Protocole de Montréal et les modifications qui lui ont été apportées par la suite, qui reprennent à leur compte un grand nombre des principes énoncés dans Action 21, constituent une étape cruciale de la coopération internationale. La communauté internationale a pris un certain nombre de mesures après avoir constaté l'épuisement de la couche d'ozone mais néanmoins avant d'avoir pu observer l'impact de ce phénomène sur la santé de l'homme ou sur les écosystèmes. À cet égard, et même s'il eût été souhaitable qu'une action internationale intervienne plus tôt, le Protocole constitue un exemple concret de la mise en application du principe de précaution. Les dispositions relatives à l'évaluation de l'application du Protocole prévoient d'assortir les mesures prises d'informations plus complètes. On y a inclus des mécanismes (notamment l'assistance financière et technique aux pays en développement) ayant pour objet d'encourager tous les pays à participer pleinement à la protection de la couche d'ozone, y compris les pays en développement et les pays en transition. La coopération entre les gouvernements, les organisations non gouvernementales s'intéressant à la protection de l'environnement, la communauté scientifique et technique et les milieux industriels a permis de réaliser des progrès rapides dans ce domaine.

15. La production et la consommation mondiale des principales substances qui épuisent la couche d'ozone ont sensiblement diminué. Ces observations font apparaître un ralentissement, et dans certains cas une inversion du phénomène de concentration dans l'atmosphère des principales substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Cependant, le risque d'un épuisement de la couche d'ozone ira vraisemblablement en s'aggravant durant les trois ou quatre prochaines années

et, selon les projections, il faudra 50 ans ou plus pour que celle-ci se reconstitue. On estime que les incidences de cette situation sur la santé et l'environnement persisteront encore plus longtemps.

16. On constate par ailleurs de nouvelles tendances inquiétantes. Le commerce illégal de chlorofluorocarbones (CFC), substances qui contribuent le plus à l'appauvrissement de la couche d'ozone, s'intensifie. En outre, dans un certain nombre de pays, la consommation de CFC continue d'augmenter.

D. Pollution atmosphérique transfrontière

17. Les mesures prises pour faire face à ces problèmes au niveau national dans les pays développés et les accords conclus entre ceux-ci ont permis de réduire la pollution atmosphérique transfrontière et d'en atténuer les incidences. On est parvenu à réduire les émissions qui provoquent les dépôts acides et appauvrissent la couche d'ozone de la stratosphère en dépit de l'accroissement de l'industrialisation et des moyens de transport. Ces pays continuent de réduire l'impact sur l'environnement de la pollution atmosphérique.

18. Quelques pays en développement, par exemple en Asie, ont mis en place des programmes visant à résoudre le problème de la pollution atmosphérique transfrontière. On dispose de très peu d'informations sur l'importance et les incidences de la pollution transfrontière dans les régions en développement. Le nombre d'activités qui auront pour effet d'accroître ces émissions va en augmentant. Il est urgent que les pays en développement parviennent à des accords pour trouver une solution au problème avant qu'il n'ait de graves répercussions sur l'environnement et la santé des populations. Les rares ressources devant être réparties entre différentes activités écologiques, il n'est pas facile pour un grand nombre de pays en développement de donner aux problèmes de pollution atmosphérique la priorité voulue.

E. Conclusions

19. Des progrès importants ont été accomplis dans les pays développés pour dissiper les incertitudes et améliorer la base scientifique nécessaire à la prise de décisions concernant les différentes questions qui se posent. Il y a lieu d'espérer que les pays en développement s'associeront aux efforts visant à assurer la protection de la couche d'ozone stratosphérique et participeront aux négociations sur les changements climatiques mondiaux. Cependant, pour promouvoir des progrès plus rapides et durables, la priorité devra être donnée à trois domaines essentiels :

a) Les pays en développement ont besoin d'un surcroît d'aide pour les encourager à protéger l'atmosphère;

b) Il faudrait reconnaître les liens qui existent entre les différentes questions et mettre davantage l'accent sur la nécessité d'une approche intégrée pour résoudre les problèmes qui se posent. Par exemple un grand nombre des activités faisant appel à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone utilisent par ailleurs d'importantes quantités d'énergie, et certains produits de remplacement de ces substances sont eux-mêmes des gaz à effet de serre. Les mesures prises pour résoudre le problème des émissions de gaz à effet de serre

devront donc aller de pair avec la réduction progressive des substances qui appauvrissent la couche d'ozone;

c) Il faudra s'attacher plus que par le passé à gérer de façon durable les ressources, tout en se préoccupant de prévenir les incidences négatives sur l'environnement ou d'y remédier, comme c'est actuellement le cas dans le cadre des accords régionaux et internationaux.

II. LIENS AVEC LES AUTRES DOMAINES D'ACTIVITÉ D'ACTION 21

20. Il convient de souligner le rapport entre le développement durable et la protection de l'atmosphère. Ne pas respecter les principes de l'un peut avoir des effets majeurs sur l'autre. En ce qui concerne les liens entre les domaines d'activité d'Action 21, il y a lieu d'accorder une attention spéciale aux domaines généraux ci-après.

21. Le chapitre 9 fait référence au domaine d'activité A du chapitre 2 (Promouvoir un développement durable par le commerce). Les dispositions du Protocole de Montréal qui visent à limiter la commercialisation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone abordent ce point. La coordination avec les organisations commerciales internationales visant à assurer la compatibilité des règlements est à l'étude. Par ailleurs, le domaine d'activité B du chapitre 2 (Le commerce et l'environnement au service l'un de l'autre) semble être plus pertinent dans le cas présent, compte tenu des échanges commerciaux illégaux de chlorofluorocarbones.

22. Le lien le plus important est peut-être celui qui existe avec les chapitres 10 à 16 sur la gestion durable des écosystèmes et des ressources naturelles. La santé des écosystèmes dépend de la protection de l'atmosphère. Il y a aussi des échanges gazeux avec l'atmosphère, ce qui influence la composition de cette dernière. En particulier, les écosystèmes forestiers constituent des puits essentiels des gaz à effet de serre et des réservoirs de carbone, tandis que les terres arides dégradées modifient le bilan thermique de l'atmosphère. Il y a lieu d'accorder une plus grande attention à l'évaluation et à la gestion coordonnées de l'atmosphère et des écosystèmes.

23. Comme il avait été demandé au paragraphe 17.26 d'Action 21, le Programme mondial d'action pour la protection de l'environnement marin contre certaines activités terrestres a été adopté, à Washington, en novembre 1995. Il contient des éléments ayant trait à la protection de l'atmosphère. La protection de l'environnement marin contre certaines activités terrestres se rapporte aux polluants organiques persistants et à certains métaux lourds qui sont dispersés dans l'atmosphère.

24. Il y a des liens essentiels avec le chapitre 4 (Modification des modes de consommation), qui met l'accent sur les éléments moteurs qui sous-tendent le développement durable, par exemple le paragraphe 4.18, "Promouvoir une meilleure utilisation de l'énergie et des ressources". Les chapitres 33 et 34 sont aussi pertinents, car ils abordent la question des mécanismes financiers et de la coopération en matière de transfert de techniques écologiquement rationnelles.

III. RECOMMANDATIONS

25. Des politiques ont été instituées ou sont en cours de négociation en vue de traiter toutes les grandes questions relatives à l'atmosphère qui ont été identifiées, sur une base individuelle, à l'exception de la pollution atmosphérique transfrontière dans les pays en développement. L'application dans les pays développés n'est pas satisfaisante dans certains cas et les pays en développement commencent seulement à instituer des politiques et à prendre des mesures en vue de faire face à ces questions. Les politiques reflètent l'application au niveau national d'accords internationaux ou régionaux. Les lacunes au niveau des politiques sont les suivantes :

a) Traiter les questions relatives à la protection de l'atmosphère de façon exhaustive;

b) Définir les mesures de protection de l'atmosphère devant être prises par les pays en développement.

26. Il convient d'adopter des politiques en vue de traiter sous tous leurs aspects des questions relatives à la protection de l'atmosphère dans le cadre de la gestion des ressources. La production et la consommation d'énergie, le transport et les activités liées à l'utilisation des terres agricoles contribuent grandement aux problèmes liés à l'atmosphère. En outre, certains problèmes environnementaux prennent un certain temps avant d'apparaître, d'où le risque de léguer des dettes environnementales aux générations futures. Il convient de ne pas résoudre un problème environnemental aux dépens d'un autre. Les conventions, protocoles et accords régionaux existants ne doivent pas entraver l'adoption de politiques globales. Pour le moins, il faudra chercher à mettre en place les mécanismes qui permettront de traiter comme il convient les liens entre les différentes questions liées à l'atmosphère. Une autre solution est d'élaborer des politiques visant à ce que les gouvernements s'engagent à appliquer les accords régionaux et internationaux de façon systématique. Quoi qu'il en soit, il faudra, pour que la démarche soit englobante, effectuer des recherches et des évaluations scientifiques et techniques supplémentaires au niveau international sur toutes les questions environnementales liées aux activités humaines. Il convient d'adopter une démarche fondée sur le principe de précaution en prenant des mesures préventives et correctives reposant sur les connaissances actuelles.

27. Les pays assument une responsabilité commune mais différenciée en matière de protection de l'atmosphère. Il y a lieu d'adopter des politiques visant à accroître les efforts faits par les pays en développement en vue de prévenir la dégradation de l'atmosphère. Les pays en développement sont confrontés à une vaste gamme de problèmes liés au développement et à l'environnement, qui sont perçus comme revêtant un caractère plus urgent que les questions liées à l'atmosphère aux niveaux mondial ou régional, lesquelles devraient avoir des effets sur les générations futures. Souvent, les connaissances, les compétences techniques, l'infrastructure ou les ressources financières nécessaires pour traiter ces questions ne sont pas disponibles. Toutefois, des mesures sont prises en vue de protéger l'environnement au niveau national. Il convient d'élaborer des solutions au niveau de chaque pays afin qu'elles soient bien intégrées à la culture et aux structures sociales locales. Il y a lieu

d'accorder la priorité dans les pays en développement aux politiques nationales relatives à la qualité de l'air qui s'attachent à réaliser un équilibre entre le développement économique et son impact sur l'environnement et la santé dans les villes et les zones périphériques, qui constituent elles-mêmes des sources de pollution atmosphérique. Il est nécessaire de combiner une assistance financière et technique et des compétences spécialisées locales en vue d'intégrer la protection de l'environnement dans les plans de développement durable des différents pays.

Moyens d'action visant à maîtriser les impacts tenant à l'intervention humaine

28. Il existe de nombreuses possibilités d'atténuer les effets nuisibles pour l'atmosphère. Aucune d'entre elles ne saurait être la panacée universelle si le but visé est de réduire radicalement les émissions aux niveaux de l'industrie, de la production d'énergie et de la consommation. Toutes les options doivent être évaluées dans leur cadre régional, national ou sectoriel particulier. En vue de parvenir à des réductions importantes des émissions, il sera nécessaire de combiner plusieurs options en faisant appel à des séries de procédés améliorés et nouveaux qui s'appuient sur des synergies. Ces combinaisons pourront varier selon les régions ou les secteurs et faire appel à de nouveaux processus technologiques et des synergies, par exemple en s'appuyant plus fortement sur des vecteurs d'énergie sans carbone dans le secteur énergétique, mais il faut à cet égard tenir compte de l'impact possible sur les autres secteurs environnementaux, en évitant de transférer les coûts et en s'attachant à ce que les avantages se répercutent sur une vaste gamme de questions, dont la portée va au-delà de celle qui est directement abordée.

29. Il y a lieu d'accorder une attention spéciale aux politiques qui encouragent l'adoption de techniques permettant d'atténuer la pollution, qui renforcent le développement économique sans saper pour autant la durabilité de l'environnement mondial. Les moyens d'action qui permettent d'accroître la fourniture de services énergétiques de haute qualité, la croissance des revenus par habitant et les niveaux de vie devraient bénéficier de la priorité la plus élevée dans les pays en développement. Dans les pays industrialisés où les niveaux de consommation d'énergie par habitant et les revenus sont élevés, il faut appliquer des politiques qui réduisent les émissions sans provoquer une perte de services d'approvisionnement d'énergie qui sont utiles.

30. Il faut accorder un rang de priorité élevé aux améliorations de l'efficacité énergétique afin d'obtenir des services moins polluants et de meilleure qualité tout en réduisant les incidences préjudiciables sur l'environnement. Les améliorations de l'efficacité représentent un objectif particulièrement intéressant, car elles peuvent déboucher sur de multiples avantages, tels qu'une réduction de la consommation des ressources, des impacts sur l'environnement et du coût des systèmes énergétiques.

31. Un autre ensemble d'options susceptible à son tour de déboucher sur de multiples avantages est la décarburation du système énergétique, car moins les carburants contiennent de carbone, moins l'impact sur l'environnement est important au niveau de la qualité de l'air ambiant et des émissions de gaz carbonique.

32. À court terme, les domaines les plus prometteurs pour l'application de mesures sur les marchés (taxes, redevances, exonérations d'impôt, subventions, activités conjointes, permis d'émission négociables, principe du pollueur-payeur) et ne concernant pas les marchés (informations, publicité, éducation, normes, règlement juridique et institutionnel, interdictions, limitations) sont les secteurs liés à l'utilisation finale. Certaines des mesures susmentionnées sont applicables à la maîtrise des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et des autres substances qui polluent l'atmosphère. Les moyens d'action sur le marché et en dehors de celui-ci doivent être de plus en plus axés sur le secteur de l'utilisation finale, car les améliorations de l'efficacité dans ce secteur sont essentielles pour atteindre l'objectif du développement durable.

33. La réglementation a été le moyen d'action prédominant dans le domaine de l'environnement aux niveaux national et régional. Récemment, les mesures faisant appel aux mécanismes du marché ont progressé à un rythme plus rapide que les mesures ne faisant pas appel à ces mécanismes. L'application de mesures faisant appel aux mécanismes du marché au niveau macro-économique devrait permettre d'établir des mécanismes qui n'entraînent pas une distorsion des prix et assurer la compétitivité. Il convient de mettre en place des instruments permettant d'internaliser pleinement les externalités dans le domaine de l'environnement et de supprimer les subventions. Les apports financiers doivent être suffisants car, même dans les pays industrialisés où il est plus facile d'obtenir des apports pour les projets à forte intensité de capital, il existe des obstacles majeurs aux améliorations de l'efficacité, à la restructuration du secteur énergétique et à la décarburation au niveau national. Promouvoir des usines et du matériel de production et de conversion flexibles, de petite taille mais produits en masse, aiderait à résoudre certaines difficultés de financement en réduisant les risques, l'incertitude et les besoins de capitaux.

IV. MESURES DEVANT ÊTRE PRISES AUX NIVEAUX NATIONAL, RÉGIONAL ET INTERNATIONAL

34. Il faudrait prendre les mesures ci-après niveau national :

- Les États devraient ratifier et appliquer l'ensemble des conventions, protocoles et accords régionaux pertinents ayant trait à la protection de l'atmosphère et du climat.

- Les États devraient faire en sorte que les organismes régionaux et internationaux qui veillent à l'application des conventions, protocoles et accords reçoivent des apports suffisants et bénéficient du concours des experts nationaux.

- Les États devraient appliquer globalement les accords internationaux et régionaux existants de façon qu'ils se renforcent mutuellement et, ce faisant, éviter de créer ou d'aggraver d'autres problèmes environnementaux en réglant les problèmes actuels.

- Les États devraient élaborer, en priorité, des programmes environnementaux nationaux visant à assurer la protection de l'atmosphère et recouvrant les problèmes locaux importants liés à la qualité de l'air ambiant tels que les émissions urbaines de polluants

émanant de complexes industriels et l'émission accidentelle de substances dangereuses dans l'atmosphère.

- Les États devraient encourager des initiatives aux niveaux local et national qui aillent au-delà de celles requises par les accords régionaux ou internationaux qui contribuent à la protection de l'atmosphère.

- Les États devraient renforcer les programmes de recherche, en particulier sur les dimensions anthropiques et les effets sur l'environnement de la modification de l'atmosphère et les observations systématiques des paramètres atmosphériques et connexes, en vue d'améliorer les données de base servant à la prise de décisions. Il faudrait encourager la coopération et la collaboration entre les experts des pays développés et ceux des pays en développement en vue de tirer parti tout à la fois du renforcement des capacités et de l'élargissement de la base d'informations.

- Les États devraient encourager une participation accrue de toutes les parties prenantes, y compris les ONG oeuvrant dans le domaine de l'environnement, les milieux industriels, les collectivités et les établissements universitaires, à l'élaboration et à la mise en oeuvre de stratégies de protection de l'atmosphère. Il convient aussi d'adopter une approche multidisciplinaire en vue de fixer les orientations avec des spécialistes des questions sociales et des physiciens.

- Les États devraient renforcer les activités de recherche et développement en vue de trouver des solutions novatrices permettant d'assurer la protection de l'atmosphère.

- Les États devraient examiner soigneusement les contributions financières des mécanismes tels que le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal, afin de veiller à ce que les ressources soient suffisantes pour aider les pays en développement à s'acquitter de leurs obligations.

35. Au niveau régional, le principal retard concerne la pollution atmosphérique transfrontière dans les pays en développement. Les pays développés devraient renforcer les programmes visant à partager l'expérience en matière de gestion, les connaissances scientifiques spécialisées et l'information concernant les options techniques en matière de réduction de la pollution avec les pays en développement, où la pollution transfrontière est davantage susceptible de poser des problèmes. Les pays en développement de ces régions devraient commencer à élaborer un cadre d'action.

36. Il faudrait prendre les mesures ci-après au niveau international :

- Il faudrait intensifier les efforts visant à renforcer la coordination entre les différents protocoles, conventions et accords régionaux visant à protéger l'atmosphère. L'objectif est de trouver les moyens

d'établir des liens entre les différentes questions environnementales faisant l'objet de ces accords.

- Il convient de mieux coordonner les orientations institutionnelles afin d'évaluer globalement aux niveaux scientifique, technique et économique les grandes activités humaines qui contribuent à modifier l'atmosphère. L'objectif est de constituer la base d'une gestion intégrée desdites activités.

- Il faudrait mobiliser un appui politique en faveur d'une initiative interinstitutions en vue d'élaborer un cadre intégré pour les programmes internationaux relatifs au climat — l'Agenda pour le climat. Cela faciliterait la mobilisation des ressources nécessaires à l'application des activités liées au climat au niveau international, y compris les programmes de recherche et les observations systématiques et à la promotion des activités liées au climat au niveau national, ce qui contribuerait par ailleurs à la mise en application de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Notes

[1] Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe II.