



Commission économique pour l'Europe

Organe exécutif de la Convention sur la pollution
atmosphérique transfrontière à longue distance

Soixante et unième session

Genève, 4-6 septembre 2023

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Moyens d'action pour prendre en compte les conclusions
de l'examen du caractère suffisant et efficace du Protocole
relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation
et de l'ozone troposphérique, tel que modifié en 2012**

**Moyens d'action pour prendre en compte les conclusions de
l'examen du Protocole de Göteborg, tel que modifié en 2012**

Soumis par le groupe d'experts chargé de proposer des moyens d'action

Résumé

À sa quarante-deuxième session (Genève, 12-16 décembre 2022), l'Organe exécutif a adopté la version définitive du rapport sur l'examen du Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (Protocole de Göteborg), tel que modifié en 2012 (ECE/EB.AIR/150/Add.2, à paraître). L'Organe exécutif a estimé qu'il fallait donner suite aux conclusions du rapport d'examen et a demandé au Groupe de travail des stratégies et de l'examen d'élaborer des solutions envisageables pour les prochaines étapes et de formuler des recommandations sur les mesures qu'il conviendrait de prendre. Il a décidé que le Président du Groupe de travail devrait constituer un groupe spécial d'experts et le charger de cette tâche.

Le présent document, établi par le groupe spécial d'experts ainsi constitué, contient une liste de moyens d'action suivie d'analyses complètes de chacun d'entre eux. Le Groupe de travail est invité à examiner les moyens d'action proposés et les recommandations du groupe spécial et à présenter ses propres recommandations à l'Organe exécutif à la quarante-troisième session de celui-ci (Genève, 11-14 décembre 2023).



I. Introduction

1. À sa trente-neuvième session (Genève, 9-13 décembre 2019), l'Organe exécutif a décidé, au paragraphe 1 de sa décision 2019/4¹, d'entreprendre l'examen du Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (Protocole de Göteborg), tel que modifié. À sa quarante-deuxième session (Genève, 12-16 décembre 2022), l'Organe exécutif a décidé, au paragraphe 6 de sa décision 2022/4, que l'examen avait été mené à bien et a adopté la version définitive du rapport sur l'examen (ECE/EB.AIR/150/Add.2, à paraître).

2. Le présent document a été établi en application du paragraphe 8 de la décision 2022/4, dans lequel l'Organe exécutif demande que soient élaborés des moyens d'action permettant de donner suite aux conclusions de l'examen du Protocole de Göteborg. Conformément au paragraphe 9 de la décision, un groupe spécial d'experts a été constitué à cet effet.

3. Ce document a pour but de fournir à l'Organe exécutif des informations susceptibles de l'aider à se prononcer sur les prochaines étapes envisageables afin de donner suite aux conclusions de l'examen du Protocole de Göteborg, et ainsi contribuer à réaliser les objectifs à long terme définis au titre de la Convention. Les approches présentées dans ce document ne doivent pas forcément être appliquées isolément, mais peuvent au contraire être combinées pour former plusieurs axes d'action possibles. Un projet de rapport du groupe spécial d'experts a été transmis le 24 mars 2023 aux points de contact nationaux pour recevoir leurs observations dans le but de garantir la transparence et l'inclusivité des travaux. Le projet a fait l'objet d'un débat lors d'un webinaire intersessions informel (17 et 18 avril 2023).

4. Les principales conclusions concernant le caractère adéquat des obligations et les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Protocole de Göteborg modifié sont disponibles au paragraphe 90 du rapport sur l'examen du Protocole. En résumé, ces conclusions indiquent entre autres que :

a) Malgré les réductions des émissions obtenues par les Parties à la suite de l'introduction de mesures visant à atteindre les objectifs à long terme du Protocole de Göteborg modifié, des effets néfastes sur la santé humaine, les écosystèmes et les matériaux continuent de se produire ;

b) La législation actuelle ne suffira pas à atteindre les objectifs à long terme du Protocole de Göteborg modifié. Il sera nécessaire de redoubler d'efforts en matière de réduction des émissions ;

c) Renforcer l'efficacité du Protocole de Göteborg demandera également de promouvoir sa ratification et son application, et donc de mettre en place de nouvelles solutions pour éliminer les obstacles à la ratification. Les pays non parties représentent toujours un grand potentiel de réduction des émissions ;

d) Pour atteindre les objectifs à long terme du Protocole modifié, il ne suffira pas de s'appuyer uniquement sur les mesures techniques disponibles (appelées meilleures techniques disponibles (MTD)). Des mesures non techniques et structurelles, des synergies entre politiques climatiques et énergétiques et des efforts supplémentaires en dehors de la région de la Commission économique pour l'Europe (CEE) pourraient être la clef qui permettrait de réaliser les réductions supplémentaires nécessaires ;

e) En particulier, des mesures supplémentaires sont nécessaires dans le secteur agricole (ammoniac et méthane), le secteur de l'énergie (oxydes d'azote), le transport routier (oxydes d'azote, composés organiques volatils, carbone noir et particules ne provenant pas des gaz d'échappement), le transport maritime (international) (oxydes d'azote), l'utilisation de solvants (composés organiques volatils), le chauffage domestique au bois (PM_{2,5}, carbone noir et composés organiques volatils), le brûlage de résidus agricoles (PM_{2,5} et carbone noir), le torchage de gaz (carbone noir et méthane) et les décharges (méthane).

¹ Toutes les décisions de l'Organe exécutif auxquelles il est fait référence dans le présent document sont disponibles à l'adresse <https://unece.org/decisions>.

f) Outre la réduction des émissions d'oxydes d'azote, de composés organiques volatils et de méthane dans la région de la CEE, des réductions globales des émissions de méthane sont nécessaires pour réduire davantage l'ozone troposphérique dans la région de la CEE.

5. De plus, le paragraphe 91 du rapport sur l'examen du Protocole de Göteborg modifié comprend des suggestions concernant les prochaines étapes et la poursuite des travaux. Elles peuvent être résumées comme suit :

a) Envisager différents moyens d'action qui permettraient de faire avancer la réalisation des objectifs à long terme du Protocole modifié, notamment la possibilité de le réviser ;

b) Envisager des mesures supplémentaires concernant les oxydes d'azote, le dioxyde de soufre, les PM_{2,5} (carbone noir), les composés organiques volatils et en particulier les émissions d'ammoniac ;

c) Envisager des mesures potentielles de réduction des émissions de méthane afin de réduire l'ozone troposphérique ;

d) Éliminer et prendre dûment en compte les obstacles à la ratification du Protocole de Göteborg modifié et à l'application de mesures de réduction des émissions (annexes techniques) ;

e) Appliquer une approche multipolluants et multieffets afin de repérer les futurs moyens possibles de lutte contre la pollution atmosphérique, tout en tenant compte des mesures non techniques et des synergies avec d'autres domaines d'action.

6. La deuxième partie du présent document contient une description des moyens d'action envisageables, qui ont été principalement recensés selon leur capacité à donner suite aux conclusions de l'examen du Protocole de Göteborg, avec une prise en compte des objectifs à long terme définis au titre de la Convention. La troisième partie contient une analyse des avantages et inconvénients des moyens d'action présentés dans la deuxième partie. La quatrième partie applique un ensemble de critères aux différents moyens d'action dans le but de déterminer à quel point ils peuvent répondre aux objectifs environnementaux. La cinquième partie contient des recommandations concernant les prochaines étapes fondées sur les informations et les analyses contenues dans les deuxième à quatrième parties.

II. Description des moyens d'action

7. Plusieurs moyens d'action sont envisageables pour donner suite aux conclusions de l'examen du Protocole de Göteborg modifié. Les moyens sont regroupés en quatre grandes approches, présentées succinctement dans le tableau 1 ci-dessous. Chaque approche et chaque moyen d'action qu'elles contiennent peuvent être utilisés seuls ou combinés avec autant d'autres moyens d'action que souhaité. Un axe d'action pourrait par exemple consister à combiner l'approche 1 (pas de révision) et l'approche 3 (élaborer un nouvel instrument) ; un autre axe pourrait combiner l'approche 2 (révision du Protocole de Göteborg modifié) et l'approche 4 (approche transversale). La liste de moyens d'action présentés dans cette partie n'est pas exhaustive.

Tableau 1
Aperçu des grandes approches pour les moyens d'action

<i>Approche n°</i>	<i>Vue d'ensemble</i>
1	Continuer à utiliser la forme actuelle du Protocole de Göteborg modifié
2	Réviser le Protocole de Göteborg modifié : a) Révisions ciblées des annexes techniques IV à XI b) Révision complète du texte du Protocole et des annexes
3	Élaborer de nouveaux instruments ou de nouvelles mesures : a) Instrument(s) ou mesure(s) à caractère facultatif b) Instrument(s) ou mesure(s) juridiquement contraignant(e)(s)
4	Approche transversale : Poursuivre et/ou accroître le renforcement des capacités, la sensibilisation, la coopération et d'autres formes de soutien : a) Renforcement des capacités et sensibilisation b) Communication, information et coopération c) Autres types de soutien

8. Par souci de clarté, un tableau récapitulatif présentant comment chaque approche contenue dans le tableau 1 ci-dessus correspond aux problèmes/thèmes qui se dégagent des conclusions de l'examen est disponible en tant que document informel de la soixante et unième session du Groupe de travail des stratégies et de l'examen. Il résume dans quelle mesure chaque approche peut répondre à ces thèmes. Le nettoyage rédactionnel des articles du Protocole de Göteborg modifié ne fait pas partie des thèmes du tableau, car cela ne serait possible et/ou pertinent qu'en cas de révision du texte du Protocole.

9. Les quatre approches susmentionnées sont décrites en détail ci-dessous ; elles ne sont pas présentées par ordre de priorité et les options qu'elles contiennent ne sont pas exhaustives.

A. Approche 1 : Continuer à utiliser la forme actuelle du Protocole de Göteborg modifié

10. Cette approche consisterait à continuer à s'appliquer à faire ratifier et appliquer la forme actuelle du Protocole de Göteborg modifié, y compris en menant les travaux scientifiques prévus par le Protocole. Cette approche serait centrée sur la communication des données d'émissions et l'application de mesures de réduction, le contrôle du respect des dispositions, l'échange d'informations et de technologies, la sensibilisation, la recherche, le développement et la surveillance. Il s'agit de l'approche la moins ambitieuse, car un nombre limité d'initiatives sont envisageables sans nouvelle modification du Protocole de Göteborg. Parmi les nouvelles initiatives envisageables :

a) Poursuivre les travaux visant à améliorer les inventaires des émissions des Parties, pour harmoniser les inventaires d'émissions de polluants atmosphériques et ceux d'émissions de gaz à effet de serre ;

b) Apporter des améliorations fonctionnelles aux dispositions souples susceptibles de faciliter l'application du Protocole et le respect de ses dispositions, telles que :

i) Donner des directives sur l'application et la communication de diverses stratégies de réduction des émissions, conformément aux articles 3 (par. 2 et 3) et 7 (par. 1 a)), et des directives sur le sens du terme « techniquement et économiquement faisable » tel qu'utilisé dans le Protocole ;

ii) Modifier les directives existantes (par exemple pour la procédure d'ajustement) ;

c) Mettre à jour les documents d'orientation sur les techniques de réduction et élaborer de nouveaux documents sur le sujet.

B. Approche 2 : Réviser le Protocole de Göteborg modifié

11. On a examiné séparément deux possibilités : faire des révisions ciblées des annexes techniques IV à XI, d'une part, ou réviser intégralement le texte du Protocole et de toutes les annexes, d'autre part. Dans le premier cas, les modifications apportées aux annexes techniques IV à XI pourraient entrer en vigueur dans un délai d'un an à compter de leur adoption pour les Parties qui ont adopté la procédure d'approbation tacite au titre de l'article 13 *bis* (par. 6 et 7) du Protocole. En revanche, la procédure ordinaire de ratification s'appliquerait toujours pour les nouvelles Parties.

Révisions ciblées des annexes techniques IV à XI

12. Ce moyen d'action comprend l'adoption d'amendements à une ou plusieurs des annexes techniques IV à XI, dont l'approbation par procédure tacite est désormais possible. Les nouveaux amendements à ces annexes techniques pourraient inclure des changements mineurs ou une révision intégrale couvrant potentiellement l'adoption de dispositions spéciales pour les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et d'autres pays non parties à ces annexes techniques, afin de faciliter davantage la ratification et l'application. Les révisions ciblées de ces annexes techniques pourraient concerner :

- a) Des améliorations des dispositions souples actuelles (par exemple dans les calendriers de l'annexe VII) et/ou la mise en place de dispositions souples complémentaires ou supplémentaires visant à éliminer les obstacles à la ratification et à l'application ;
- b) Des modifications ciblées ou uniques aux annexes techniques IV à XI du Protocole (par exemple, simplification ciblée des prescriptions) ;
- c) Une restructuration des annexes techniques IV à XI (par exemple, par catégorie de sources et/ou par l'inclusion de sections distinctes pour les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale², les pays des Balkans occidentaux³ et la Türkiye) ;
- d) Une réorientation des annexes techniques qui met l'accent en priorité sur les valeurs limites d'émissions des nouvelles installations (afin d'éviter une modernisation coûteuse des installations existantes dans les pays les plus pauvres) et/ou sur les catégories clef ou sur les solutions les plus économiques.

13. L'Organe exécutif pourrait adopter une décision selon laquelle les prescriptions des annexes techniques ne sont pas soumises au contrôle du respect des dispositions.

14. Il convient de noter que certains amendements aux annexes techniques exigeraient également de modifier le texte du Protocole et que la procédure ordinaire de ratification s'appliquerait à ces modifications conformément à l'article 13 *bis* (par. 2) du Protocole de Göteborg modifié.

Révision du texte du Protocole et de ses annexes

15. Ce moyen d'action comprend une révision intégrale de l'ensemble du Protocole modifié, c'est-à-dire son texte, l'annexe I et les obligations de réduction des émissions prévues dans les annexes II ainsi que III et dans les annexes techniques IV à XI⁴. Une révision intégrale du texte et des annexes du Protocole de Göteborg modifié tenant compte en partie ou en totalité des conclusions de l'examen de celui-ci pourrait concerner :

² Pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale : Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, République de Moldova, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine. L'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan ne sont pas Parties à la Convention.

³ Pays des Balkans occidentaux : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord, Monténégro et Serbie.

⁴ Note : i) la procédure de ratification ordinaire s'applique aux amendements au texte et à l'annexe II ;
ii) une procédure d'approbation tacite s'applique aux amendements aux annexes I et III ;
iii) une procédure d'approbation tacite s'applique aux amendements aux annexes IV à XI pour les Parties qui ont accepté cette procédure au moment de la ratification.

a) De nouveaux engagements à réduire les émissions, indiqués pour chaque Partie et chaque polluant actuellement réglementé par le Protocole modifié, à réaliser d'ici une année cible déterminée, éventuellement assortis d'objectifs intermédiaires. Une négociation concernant les nouveaux engagements en matière de réduction des émissions pourrait se tenir sur la base des scénarios modélisés (multipolluants, multieffets) afin de montrer comment atteindre de façon économique les objectifs de protection de la santé humaine et de l'environnement ;

b) Des amendements ne portant que sur l'annexe IX, ou lui accordant le plus d'attention : prendre acte de la nécessité de prendre des mesures afin de ne pas dépasser les plafonds d'émissions d'ammoniac ; renforcer les mesures actuellement énoncées dans l'annexe IX, par exemple en ce qui concerne l'épandage et le stockage de fumier et les bâtiments d'élevage, et étendre sa portée (par exemple pour y inclure le bétail) ; mieux définir la façon de réduire les pertes tout au long du cycle de l'azote, comme la possibilité de comptabiliser les oxydes d'azote présents dans le sol, l'intégration de nouvelles MTD de pointe en matière de réduction des émissions d'ammoniac, ou la promotion de certains choix alimentaires au sein de la population dans le cadre d'un plan de réduction des émissions d'ammoniac ;

c) Une extension de la portée du Protocole pour y inclure des prescriptions relatives à d'autres précurseurs de l'ozone, en particulier le méthane. Plusieurs options sont envisageables pour inclure le méthane dans une révision du Protocole. Des moyens d'action spécifiquement destinés à réduire les émissions de méthane en dehors d'une révision du Protocole modifié pourraient aussi inclure l'élaboration d'un nouvel instrument juridiquement contraignant ou à caractère facultatif (voire l'approche 3 pour plus de détails), et/ou l'ajout d'activités de renforcement des capacités supplémentaires (voir l'approche 4 pour plus de détails). Parmi les moyens d'action visant à réduire les émissions de méthane dans le cadre d'une révision du Protocole de Göteborg, on trouve :

i) L'adoption d'objectifs nationaux de réduction des émissions ou d'engagements nationaux ou régionaux optimisés de réduction des émissions de méthane, qui pourraient être contraignants ou facultatifs, collectifs ou individuels. Des engagements contraignants serviraient d'exemple aux autres régions et pourraient concerner un plus petit nombre de pays ; il est toutefois possible que ces objectifs se chevauchent avec d'autres, comme ceux du Pacte mondial sur le méthane, ou des travaux du Conseil de l'Arctique visant à développer un objectif collectif de réduction des émissions de méthane, ou des objectifs de réduction des émissions de méthane par secteur comme ceux prévus par le Sommet des dirigeants nord-américains. Il faut également tenir compte du fait que certaines initiatives pourraient devenir obsolètes d'ici à l'entrée en vigueur d'une révision du Protocole de Göteborg. Étant donné que le Pacte mondial sur le méthane est fondé sur une échéance en 2030, tout objectif potentiel en matière de méthane devrait être présenté comme une poursuite des actions du Pacte et concerner la réduction des émissions de méthane restantes après que les émissions mondiales ont été réduites d'au moins 30 % par rapport aux niveaux enregistrés en 2020 (engagement du Pacte)⁵ ;

ii) Une nouvelle annexe technique sur le méthane (et/ou une annexe intégrée concernant les émissions liées à l'agriculture) pourrait potentiellement faire l'objet d'une décision distincte de l'Organe exécutif, et serait donc ratifiée séparément. Les valeurs limites d'émissions de méthane pour certaines activités pourraient figurer dans cette annexe. Les questions qui seront potentiellement à examiner concernent différentes prescriptions selon les secteurs, une nouvelle annexe technique concernant les limites d'émissions et les MTD, et des documents d'orientation sur les meilleures pratiques dans certains secteurs d'activité majeurs comme la gestion de décharges, l'extraction de charbon, de pétrole et de gaz, ainsi que l'agriculture. Les documents d'orientation pourraient être partagés avec les organes créés par d'autres initiatives et accords multilatéraux relatifs à l'environnement. En ce qui concerne la facilitation du recours aux gaz renouvelables, les annexes techniques pourraient s'avérer trop strictes

⁵ Pacte mondial sur le méthane, p. 2, premier paragraphe. Disponible à l'adresse www.ccacoalition.org/en/resources/global-methane-pledge.

ou représenter des obstacles à l'application. Étant donné que les principales sources de méthane varient d'une partie de la région de la CEE à l'autre, établir des prescriptions uniformes pour toutes les activités émettrices de méthane pourrait ne pas être la façon la plus économique d'atteindre certains objectifs de réduction d'émissions. Il y a un risque que les technologies évoluent rapidement et que les valeurs limites pour le méthane deviennent vite obsolètes. Des approches sectorielles comme des directives concernant la surveillance et la communication des données dans les secteurs du pétrole et du gaz (détection des fuites, télédétection) pourraient être envisagées. Il existe un risque de chevauchement d'activités, car aux niveaux régional et mondial l'Observatoire international des émissions de méthane examine déjà la question de la télédétection par satellite. De plus, le Partenariat pour la réduction du méthane dans les opérations pétrolières et gazières 2.0, un partenariat volontaire des entreprises pétrolières et gazières qui comprend notamment des prescriptions en matière de communication et des objectifs de réduction des émissions de méthane, exige de ses membres qu'ils mettent en place une télédétection dans leurs installations pétrolières et gazières ;

iii) La collecte, l'examen et l'amélioration des données sur les émissions de méthane. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) exige que les Parties à l'annexe 1 présentent pour le 15 avril de chaque année un rapport sur les émissions qui couvre les données allant de l'année de référence jusqu'à l'avant-dernière année précédant l'année de soumission. Les parties fournissent à la fois des données sous forme de tableau et un rapport national d'inventaire des émissions qui présente les sources des données et les méthodes utilisées. Toutes ces informations sont disponibles en libre accès sur le site Web de la Convention⁶. Les données doivent répondre aux critères de communication des Parties à l'annexe 1², avec notamment trois niveaux de communication, et font l'objet d'une procédure d'examen. Il existe également des groupes de travail internationaux relevant de la Convention-cadre, qui visent à améliorer constamment les informations sur les émissions de méthane. Le résumé des progrès accomplis et des recommandations du Groupe d'experts du carbone noir et du méthane du Conseil de l'Arctique présente, dans un format conforme aux critères de communication de la CCNUCC, les émissions de méthane historiques et prévues des Parties qui fournissent cette information. Ce moyen d'action représenterait un double emploi par rapport aux travaux de collecte, d'examen et d'amélioration de données sur les émissions réalisés dans le cadre de la CCNUCC. Il faudrait donc apporter davantage de précisions sur la portée de cette activité et la circonscrire pour qu'elle ne recouvre pas d'autres travaux en cours. Il faudrait par exemple décrire quels types de données sont nécessaires dans le cadre de la Convention mais ne sont pas disponibles dans l'inventaire de la CCNUCC. Les Parties à la Convention pourraient envisager d'encourager les pays qui ne soumettent pas de données sur le méthane à l'inventaire de la CCNUCC à le faire au titre du Protocole de Göteborg, ou d'exiger qu'ils le fassent. Cependant, même si ce moyen d'action a été étudié dans un souci d'exhaustivité, les travaux de collecte, de révision et d'amélioration des informations concernant les émissions de méthane ne peuvent pas être considérés comme une révision viable du Protocole de Göteborg, car ce travail relève déjà de la CCNUCC⁷. Toute information liée à l'inventaire dont les Parties à la Convention pourraient avoir besoin pour soutenir les travaux réalisés dans le cadre du Protocole de Göteborg devrait provenir de l'inventaire existant de la CCNUCC ;

iv) La quantification de l'effet bénéfique des activités mondiales de réduction des émissions de méthane sur la concentration d'ozone : cette réduction est actuellement une priorité en matière de changements climatiques à l'échelle mondiale. Les pays prennent des mesures afin de réduire les émissions de méthane en application des travaux menés dans plusieurs forums mondiaux. Ces activités ont pour but d'atténuer les effets du méthane sur le réchauffement climatique. Des efforts supplémentaires pourraient être réalisés afin de mieux comprendre l'impact d'une réduction des

⁶ Voir <https://unfccc.int/ghg-inventories-annex-i-parties/2021>.

⁷ Ibid.

émissions de méthane, qui est un précurseur de l’ozone, sur la qualité de l’air, la santé humaine et les écosystèmes, au-delà de ce qu’indique déjà l’évaluation mondiale du méthane⁸. De même, quantifier les bienfaits des réductions des émissions d’ozone sur la santé et les écosystèmes pourrait permettre de calculer les retombées économiques positives des efforts mondiaux de lutte contre les émissions de méthane. Mieux quantifier ces effets permettrait : de mieux faire comprendre combien il est utile de prendre en compte simultanément la qualité de l’air et les changements climatiques au moment de mettre au point et de sélectionner des stratégies de réduction des émissions ; de quantifier la valeur économique des mesures antiméthane, avec une prise en compte multisectorielle des bienfaits pour le climat et la santé ; de repérer les domaines où subsistent des lacunes en matière de réduction des émissions qui affectent la qualité de l’air. Cependant, les Parties à la Convention devront s’assurer que de nouvelles informations sont fournies et qu’elles ne répètent pas celles d’études ou de travaux existants menés dans le cadre d’autres initiatives (par exemple, l’évaluation mondiale du méthane, lancée par la Coalition pour le climat et la qualité de l’air et le Programme des Nations Unies pour l’environnement (PNUE)) ;

d) Le renforcement des prescriptions en matière de carbone noir, avec par exemple des prescriptions sur la réduction des émissions et la communication, de nouvelles prescriptions sur le carbone noir en tant que composante des particules dans l’annexe X, des prescriptions en matière de carbone noir issu de la combustion des résidus agricoles et/ou une annexe distincte sur le carbone noir ;

e) L’extension au-delà de la zone géographique des activités du Programme concerté de surveillance continue et d’évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP) du champ d’application de l’article 3 (par. 8 et 10) sur les mesures visant à maîtriser les émissions d’ammoniac comme prévu à l’annexe IX, combinée aux moyens d’action envisagés dans le cadre de la mise à jour de l’annexe IX au titre du paragraphe 15 b) ci-dessus ;

f) Une démarche axée en priorité sur l’élimination des obstacles à la ratification et à l’application, comme l’ajout de nouvelles dispositions souples telles que des délais qui permettraient par exemple de disposer de suffisamment de temps pour moderniser ou mettre progressivement hors service d’anciennes installations, la permission d’utiliser d’autres années de référence pour les engagements en matière de réduction des émissions, une mention dans la version révisée du texte que les nouvelles mesures/prescriptions ne sont pas obligatoires pour les nouvelles Parties (idée proposée par le Groupe de coordination pour la promotion de mesures en vue de l’application de la Convention en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale (Groupe de coordination)). Bien entendu, des ratifications supplémentaires du Protocole de Göteborg modifié ou une mise à jour de celui-ci sont des moyens d’atteindre des objectifs, pas une fin en soi, mais il ne faut pas sous-estimer leur importance et leur valeur en tant qu’engagements juridiquement contraignants à long terme des Parties ;

g) La mise en place d’une approche par étapes, prévoyant que des annexes techniques (révisées) sont graduellement acceptées et ratifiées (ratification d’une annexe à la fois, ou selon qu’il conviendra), ou bien prévoyant que le Protocole est ratifié en une seule fois avec des engagements par étapes prévus dans le Protocole lui-même. Ces deux options nécessitent de modifier le texte du Protocole afin de mettre en place cette approche progressive. Pour plus d’informations, voir la troisième partie » ; [*Version préliminaire – en attente d’informations supplémentaires*]

h) Une possibilité d’intégration automatique dans les annexes techniques des valeurs limites pertinentes lors de la ratification par certains groupes de pays (comme cela a été fait pour le Canada au titre de l’article 3 (par. 11 *bis*) du Protocole de Göteborg modifié) ;

⁸ Voir *Global Methane Assessment: Benefits and Costs of Mitigating Methane Emissions* (Nairobi, Programme des Nations Unies pour l’environnement (PNUE), 2021) ; et *Global Methane Assessment: 2030 Baseline Report – Why Act Now: a New Era for Accelerated Implementation* (Nairobi, PNUE 2022).

i) Le remplacement des annexes techniques en totalité ou en partie par référence à des documents d'orientation, afin de permettre aux Parties d'appliquer les mesures de réduction des émissions qu'elles considèrent les plus efficaces ;

j) La prise en compte de tous les articles du Protocole et la vérification de leur pertinence, s'ils sont liés à des délais, la mise à jour du préambule afin d'insister plus fortement sur le rôle du méthane en tant que précurseur de l'ozone, l'inclusion de plus d'informations sur les polluants atmosphériques à courte durée de vie en général, et l'actualisation de la formulation des articles afin d'alléger la charge de travail administrative associée aux anciens protocoles.

C. Approche 3 : Élaborer de nouveaux instruments ou de nouvelles mesures

16. Cette approche pourrait inclure un ou plusieurs nouveaux instruments juridiquement contraignants et/ou à caractère facultatif, ou une combinaison des deux. On pourrait envisager un nouvel instrument qui remplacerait ou compléterait le Protocole de Göteborg modifié (c'est-à-dire un nouveau type de protocole multipolluants et/ou un instrument complémentaire visant un polluant spécifique (par exemple le méthane). Dans le cadre de cette approche, des moyens d'action juridiquement contraignants ou facultatifs sont envisageables, dont certains qui reprennent des éléments des approches 1, 2 et 4.

Instrument(s)/mesure(s) à caractère facultatif

17. Un instrument à caractère facultatif pourrait inclure :

a) L'élaboration de programmes volontaires du type de l'Action de Batumi pour un air plus pur (2016-2021) (ECE/BATUMI.CONF/2016/7)), au titre de laquelle les gouvernements étaient invités à s'engager de leur plein gré à mettre en place des activités particulières de lutte contre la pollution atmosphérique ainsi qu'à faire part de leurs réussites et des nouvelles difficultés rencontrées. En outre, les Parties sont encouragées à mettre en place des engagements qui mèneraient à appliquer les protocoles à la Convention et potentiellement à les faire ratifier. Un moyen d'action serait de faire usage de cette initiative et de lui donner un second souffle dans le cadre d'un nouveau traité ou protocole ;

b) L'établissement de liens avec les engagements déjà formulés au titre d'autres accords internationaux auxquels des Parties à la Convention sont également parties, ce qui pourrait aider à mieux atteindre les objectifs à long terme de la Convention ou d'un nouveau protocole. Cela pourrait inclure :

i) L'élaboration d'un cadre d'objectifs volontaires visant à agir davantage contre la pollution atmosphérique, comparable à ce que fait le Cadre mondial de la biodiversité de la Convention sur la diversité biologique en matière de biodiversité. Un tel instrument permettrait aux Parties à la Convention de parvenir à des accords concernant des objectifs, des activités et des mesures d'application et de communication communs et ambitieux. Ce genre d'instrument concerté représenterait un engagement plus fort que l'initiative de Batumi, mais ne serait toujours pas juridiquement contraignant ;

ii) En parallèle au moyen d'action indiqué ci-dessus au titre de l'approche 2b concernant la révision intégrale du Protocole de Göteborg, des mesures volontaires supplémentaires visant à réaliser l'ambition mondiale du Pacte mondial sur le méthane géré au niveau opérationnel par la Coalition pour le climat et la qualité de l'air pourraient également être envisagées ;

c) La réalisation d'actions de plus grande envergure afin de créer un élan propice à l'application des mesures, un moyen d'action qui pourrait se fonder sur d'autres conventions et faire intervenir les autorités et la population à différents niveaux. Cela pourrait inclure :

i) De ne plus mettre l'accent sur la conformité, mais plutôt de donner un rôle de facilitation à la Convention, et de promouvoir des aspects techniques à améliorer

(comme les inventaires, la formulation des mesures de réduction ou les orientations techniques pour la réduction) afin d'aider les États non parties au Protocole de Göteborg à avancer dans l'application des mesures de réduction de la pollution atmosphérique ;

ii) De travailler en partenariat avec les programmes existants de la Banque mondiale, de la Coalition pour le climat et la qualité de l'air, ou encore du Groupe C40 des villes pionnières dans la lutte contre les changements climatiques afin de promouvoir une action accrue au niveau national ou infranational ;

d) Si le forum de coopération internationale sur la pollution atmosphérique voyait le jour, il serait dans une certaine mesure possible que les actions susmentionnées soient appliquées dans le cadre du forum, et celui-ci permettrait aussi de créer plus de liens avec les autres régions et organisations qui participent à la lutte contre la pollution atmosphérique.

Instrument(s)/mesure(s) juridiquement contraignant(e)(s)

18. Un moyen d'action juridiquement contraignant pourrait se présenter sous la forme d'un nouvel instrument qui remplacerait le Protocole de Göteborg actuel, ou d'un nouveau protocole doté d'obligations différentes ou supplémentaires par rapport au Protocole actuel. Étant donné qu'un nouveau traité implique de faire table rase, les obligations pourraient être très différentes des dispositions actuelles du Protocole de Göteborg :

a) Un nouveau traité destiné à couvrir plusieurs polluants : un nouveau traité pourrait être créé pour gérer à la fois les polluants anciens et nouveaux dans un cadre ou une structure qui diffère des conditions du Protocole de Göteborg. Le choix d'un nouveau traité pourrait dépendre de son champ d'application et du nombre d'amendements à réaliser ;

b) Un traité sectoriel : un nouveau protocole ou traité pourrait avoir pour objectif d'harmoniser les conditions régissant la production et le commerce ou de réduire les émissions de certains secteurs, comme le font l'Organisation maritime internationale en matière d'émissions liées aux transports maritimes, ou le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone pour les hydrofluorocarbones ;

c) Un traité monopolluant : un nouveau traité pourrait s'attaquer à un seul polluant atmosphérique afin d'orienter l'action des Parties, ce qui était l'usage dans le cadre de la Convention avant le Protocole de Göteborg de 1999. Il pourrait viser une action rapide contre certains polluants/précurseurs de l'ozone (par exemple le méthane) et inclure un objectif de réductions des émissions propre à chaque Partie ;

d) Un traité prévoyant une approche par étapes : un nouveau traité pourrait prendre en compte les différents niveaux de développement de la gestion de la qualité de l'air et permettre aux Parties de prendre des engagements échelonnés dans le cadre d'un protocole qui viserait un objectif global. Cela permettrait d'obtenir une ratification accrue des dispositions, car les pays pourraient appliquer des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique. Cet instrument pourrait avoir pour modèle les cadres existants utilisés par les directives-cadres de l'Union européenne, par exemple.

D. Approche 4 : Poursuivre et/ou accroître le renforcement des capacités, la sensibilisation, la coopération et d'autres types de soutien

19. Quels que soient l'approche ou les moyens d'action choisis, le renforcement des capacités, la sensibilisation, la coopération et d'autres types de soutien représentent des efforts transversaux qui pourraient être poursuivis et/ou accrus afin de mieux tenir compte des conclusions de l'examen du Protocole de Göteborg et des objectifs à long terme de la Convention. Cette approche comprend des actions à entreprendre à court terme, à soutenir à long terme et à ajuster/modifier afin de servir au mieux les objectifs de la Convention. Ces différents moyens d'action sont décrits ci-après. Ces activités potentielles pourraient être combinées à toute autre approche (et/ou à des moyens d'action contenus dans les autres approches) présentée dans le présent document, et l'approche transversale est pensée comme un moyen d'action très souple qui peut être ajusté pour compléter toute autre approche retenue.

20. Le niveau de complexité, d'effort, d'engagement dans la durée et de ressources nécessaires à cette approche dépendra principalement du nombre d'activités retenues et de la mesure dans laquelle l'Organe exécutif souhaiterait accroître les travaux de renforcement des capacités, d'information et de coopération dans le cadre de la Convention. Choisir cette approche demanderait également des discussions plus approfondies sur les ressources nécessaires et sur l'attribution de la responsabilité de chaque action (au secrétariat, au Président de l'Organe exécutif, aux équipes spéciales, aux Parties à la Convention, etc.). La volonté politique sera essentielle à la réussite des actions de l'approche transversale 4. Une décision politique visible de l'Organe exécutif pourrait contribuer à susciter une volonté politique qui soutiendrait l'accroissement du renforcement des capacités et de la coopération.

Accroître les activités de renforcement des capacités

21. Ce moyen d'action englobe plusieurs actions que les Parties pourraient mener, en fonction des ressources disponibles, afin de donner une impulsion supplémentaire aux efforts de renforcement des capacités qui fournissent un soutien ciblé à long terme dans les pays et les domaines où de nouvelles mesures de gestion de la qualité de l'air pourraient avoir le plus d'effet, dans le cadre des approches 1 à 3. Ces activités pourraient notamment inclure :

a) Une évaluation des besoins : examiner les travaux actuels de renforcement des capacités, de sensibilisation, de communication et de coopération afin d'évaluer l'efficacité des approches actuelles et mettre en évidence les lacunes éventuelles du plan de travail actuel de la Convention ;

b) Un recensement des ressources et du soutien disponibles et leur appariement aux besoins et lacunes en matière de capacités ;

c) Plan de travail : mettre en évidence des possibilités en lien avec la science, les politiques et la conformité dans les activités du plan de travail 2024-2025 afin de renforcer l'échange d'informations, le renforcement des capacités et les liens entre les équipes spéciales créées au titre de la Convention et les États non parties ;

d) La révision des mandats des équipes spéciales et l'inclusion dans ceux-ci de sections distinctes consacrées aux États non parties ;

e) La définition d'activités de suivi ou de coordination visant particulièrement les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, les pays des Balkans occidentaux et la Türkiye, compte tenu de la demande de l'Organe exécutif de réexaminer le mandat du Groupe de coordination⁹, formulée à sa quarante-deuxième session ;

f) Continuer la traduction en russe des documents et des supports de communication pertinents et fournir sur demande un soutien à leur traduction dans d'autres langues nationales ;

g) Renforcer l'assistance technique fournie par la Convention aux États non parties, dans le but de fournir un soutien ciblé à long terme adapté aux contextes et défis propres à chaque pays. L'assistance technique peut comprendre des activités supplémentaires telles qu'un soutien aux réseaux de surveillance (y compris des capteurs abordables et des échantillonneurs passifs), un soutien renforcé à la réalisation d'inventaires des émissions et de projections des émissions, et/ou un soutien au développement de plans d'action opérationnels par pays.

Accroître les activités de sensibilisation

22. Les activités visant à renforcer la sensibilisation peuvent inclure les activités ci-après, sous réserve de la disponibilité des ressources nécessaires :

a) Examiner l'efficacité des plans de communication et d'information du public de la Convention, y compris les sites Web de la Convention et des équipes spéciales, et développer/appliquer un plan d'amélioration pour une plus grande efficacité (un rôle qui pourrait revenir au secrétariat) ;

⁹ ECE/EB.AIR/150 (version préliminaire), par. 24 f).

b) Réaliser des campagnes de sensibilisation du public sur les effets de la pollution atmosphérique sur la santé humaine (un rôle qui pourrait revenir au secrétariat) ;

c) Organiser de nouveaux dialogues nationaux sur la qualité de l'air (un rôle qui pourrait revenir au secrétariat et/ou aux équipes spéciales) ;

d) Étendre la surveillance de la pollution atmosphérique dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et dans les pays des Balkans occidentaux afin de sensibiliser le grand public et les décideurs. Cela pourrait également inclure la création de nouveaux portails de données en temps réel contenant des informations publiques (un rôle qui pourrait revenir à l'Équipe spéciale des modèles d'évaluation intégrée et/ou à des Parties à la Convention) ;

e) Organiser des manifestations de haut niveau afin de sensibiliser sur le plan politique les décideurs, non seulement les responsables environnementaux mais aussi ceux concernés par d'autres domaines d'action situés à un rang supérieur parmi les préoccupations politiques (par exemple, énergie, climat, finance, agriculture) (un rôle qui pourrait revenir au secrétariat, à des Parties à la Convention et/ou à l'Équipe spéciale de la coopération internationale dans la lutte contre la pollution atmosphérique) ;

f) Organiser périodiquement des réunions des Parties à la Convention dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, les pays des Balkans occidentaux et en Türkiye (un rôle qui pourrait revenir au secrétariat) ;

g) Accroître la pression internationale en faveur de la prise de nouvelles mesures de lutte contre la pollution atmosphérique, notamment en abordant la Convention lors de réunions ministérielles ou en mentionnant la pollution atmosphérique dans les accords bilatéraux (un rôle qui pourrait revenir aux Parties et/ou à l'Équipe spéciale de la coopération internationale dans la lutte contre la pollution atmosphérique) ;

h) Organiser des activités de communication lors de réunions internationales majeures (par exemple, manifestations parallèles lors de réunions organisées par la CCNUCC, la Coalition pour le climat et la qualité de l'air, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du PNUE et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)) (un rôle qui pourrait revenir aux Parties et/ou à l'Équipe spéciale de la coopération internationale dans la lutte contre la pollution atmosphérique) ;

i) Utiliser le forum de coopération internationale sur la pollution atmosphérique et l'Équipe spéciale de la coopération internationale dans la lutte contre la pollution atmosphérique à des fins de sensibilisation et de renforcement de la volonté politique.

Coopérer davantage avec d'autres organisations ou organes qui ne relèvent pas de la Convention afin de mieux faire connaître le Protocole et de renforcer les capacités techniques

23. Il pourrait être envisagé, sous réserve de la disponibilité des ressources nécessaires, de renforcer la coopération avec certaines entités, notamment les suivantes :

a) Le groupe d'experts sur l'interface science-politiques : dans sa résolution 5/8¹⁰, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du PNUE a décidé qu'il fallait créer un groupe d'experts sur l'interface science-politiques à l'appui des mesures relatives aux produits chimiques et aux déchets et à la prévention de la pollution. Les attributions du groupe d'experts font actuellement l'objet de négociations menées dans le cadre d'une série de groupes de travail à composition non limitée se réunissant jusqu'à la fin de 2024 ; ces débats sont l'occasion pour les parties prenantes de la Convention de plaider pour que la pollution atmosphérique fasse partie des attributions du groupe d'experts. Une fois établi, le groupe d'experts pourrait aussi permettre de valoriser les travaux scientifiques et les autres activités menées au titre de la Convention, de procéder à des évaluations mondiales ou régionales utiles aux travaux de celle-ci et de faire mieux connaître au monde entier les dernières connaissances scientifiques en matière de pollution atmosphérique. Les Parties à la Convention pourraient envisager de renforcer les contacts et la coopération avec le PNUE et

¹⁰ UNEP/EA.5/Res.8.

le groupe d'experts sur l'interface science-politiques tout au long de la phase de création de ce dernier, puis une fois qu'il aura entamé ses activités. Le secrétariat, la présidence de l'Organe exécutif, l'Équipe spéciale de la coopération internationale dans la lutte contre la pollution atmosphérique et/ou les Parties pourraient se charger de ces éléments ;

b) L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) : la coopération avec l'OMS pourrait être centrée sur la sensibilisation aux conséquences de la pollution atmosphérique sur le plan de la santé publique et à l'importance de prendre, aux niveaux mondial, régional et national, des mesures de lutte contre cette pollution. Une coopération sur le plan technique pourrait également permettre de rechercher des complémentarités avec les bases de données, les outils et les initiatives de l'OMS, notamment les groupes consultatifs technique et scientifique sur la pollution de l'air et la santé dans le monde, et de contribuer à leur enrichissement. Cette coopération pourrait avoir un effet bénéfique sur les travaux scientifiques de la Convention et pourrait en outre permettre d'y sensibiliser les principaux acteurs de la santé publique et les décideurs. Le secrétariat ou les équipes spéciales pourraient se charger de ces éléments (prise de contacts et coopération technique, respectivement) ;

c) L'Organisation météorologique mondiale (OMM) : la Convention pourrait, en coopérant avec l'OMM, diffuser plus largement ses travaux scientifiques et travailler avec celle-ci sur des données et modèles pertinents à l'échelle mondiale. Publié chaque année, le Bulletin de l'OMM sur la qualité de l'air et le climat, qui, entre autres choses, décrit la répartition des polluants atmosphériques dans le monde, pourrait constituer un outil de sensibilisation intéressant. Les équipes spéciales pourraient se charger de ce dialogue ;

d) La CCNUCC : dans le cadre d'une coopération avec la CCNUCC, il pourrait être possible d'organiser, à l'occasion des sessions annuelles de la Conférence des Parties, des manifestations de haut niveau destinées à sensibiliser les participants aux liens entre pollution atmosphérique et changements climatiques. Il pourrait également être envisagé d'utiliser les ensembles de données de la CCNUCC relatives au méthane afin d'établir des projections concernant les niveaux d'ozone et les effets sur la santé. Le secrétariat, la présidence de l'Organe exécutif et/ou les Parties à la Convention pourraient se charger de cette collaboration ;

e) Le GIEC : la coopération avec le GIEC pourrait donner lieu à des ateliers conjoints ou des évaluations ciblées destinés à mettre en lumière les complémentarités entre la pollution atmosphérique et les changements climatiques ainsi que la nécessité d'agir dans ce domaine. Les équipes spéciales pourraient se charger de ce travail ;

f) La Coalition pour le climat et la qualité de l'air : la coopération avec la Coalition, en lien avec son nouveau programme phare pour la qualité de l'air et son actuel programme phare pour l'atténuation des émissions de méthane, offrirait à la Convention la possibilité de renforcer son action contre la pollution atmosphérique et de s'appuyer sur un effort mondial déjà solide. Ces deux programmes contiennent des évaluations et outils scientifiques destinés à soutenir la prise de décisions, l'engagement politique à tous les niveaux, la sensibilisation et l'action au niveau national. Les équipes spéciales, et l'Équipe spéciale de la coopération internationale dans la lutte contre la pollution atmosphérique en particulier, pourraient se charger de ces contacts. De nombreuses Parties à la Convention sont déjà des membres actifs de la Coalition. Il pourrait également être envisagé de coopérer avec d'autres instances, comme l'Initiative mondiale sur le méthane ;

g) Le PNUE : la coopération des Parties à la Convention avec le PNUE pourrait contribuer à définir les domaines d'intérêt de ce dernier, tant en ce qui concerne les sujets prioritaires que les régions concernées. Le PNUE pourrait également constituer un partenaire précieux dans la mise au point et le renforcement de plateformes, d'outils et de ressources sur la gestion de la qualité de l'air, qui pourraient comprendre des éléments élaborés au titre de la Convention et utiles à celle-ci, et permettant l'inclusion d'États non parties au Protocole de Göteborg. Les équipes spéciales, le secrétariat et/ou la présidence de l'Organe exécutif pourraient se charger de ces échanges. Les Parties à la Convention pourraient également coopérer avec le PNUE dans le cadre de programmes financés, de son Comité des représentants permanents ou de son Assemblée des Nations Unies pour l'environnement.

Mettre en place d'autres types de soutien ou mesures visant à lever les obstacles auxquels se heurtent les États actuellement non parties

24. Des mesures supplémentaires et d'autres types de soutien peuvent être nécessaires pour lever les obstacles à la ratification et à l'application auxquels se heurtent les États actuellement non parties (pour plus de détails sur ces obstacles, voir le document informel n° 2 de la quarante-deuxième session de l'Organe exécutif)¹¹. On pourrait ainsi envisager les moyens d'action suivants :

a) Une augmentation des contributions volontaires : continuer à collecter des fonds et à inviter les Parties à la Convention à fournir un soutien financier en vue d'appuyer la ratification et l'application du Protocole de Göteborg. Il serait possible qu'après une évaluation des besoins, les pays définissent le soutien en nature et le soutien financier nécessaires pour combler les lacunes constatées au cours de l'évaluation. Le secrétariat et des centres dédiés ou des équipes spécialisées pourraient se charger de ce travail ;

b) Un nouveau mécanisme de financement : mettre au point un nouveau mécanisme de financement lié au Protocole de Göteborg modifié (ou à un nouvel instrument, le cas échéant) destiné à contribuer à l'application de ce dernier. Il convient de noter qu'en fonction de la manière dont ce mécanisme serait mis au point, une révision du Protocole pourrait être nécessaire. L'établissement de ce mécanisme de financement nécessiterait une analyse approfondie. Le secrétariat pourrait se charger de la coordination ;

c) La prise de contacts avec des institutions financières de manière coordonnée : engager un dialogue avec des institutions financières telles que la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement ou la Banque européenne d'investissement¹² afin d'étudier les possibilités de financement auxquelles pourraient recourir les États non parties (par exemple, pour financer les mesures d'atténuation ou en réduire les coûts). Le secrétariat pourrait se charger de ce travail ;

d) Une stratégie à moyen terme et/ou des plans d'action opérationnels par pays pour les États actuellement non parties : élaborer une stratégie à moyen terme spécialement pour les États non parties, en opérant une distinction opportune entre les trois groupes d'États actuellement non parties suivants : a) les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale ; b) les pays des Balkans occidentaux ; c) la Türkiye. Cette stratégie devrait préciser ce qui est techniquement et politiquement faisable pour ces pays d'ici certaines années cibles. Elle pourrait également être associée à des plans d'action opérationnels par pays, qui donneraient plus de détails sur les étapes à suivre au niveau national pour renforcer l'application du Protocole de Göteborg modifié et progresser sur la voie de la ratification.

III. Avantages et inconvénients des moyens d'action

25. La troisième partie examine les avantages et les inconvénients des moyens d'action visés dans la deuxième partie et présente des combinaisons de ces derniers. Elle intègre des considérations propres aux pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, aux pays des Balkans occidentaux et à la Türkiye.

A. Avantages et inconvénients de l'approche 1 : Continuer à utiliser la forme actuelle du Protocole de Göteborg modifié

26. La Convention compte 51 Parties, dont 31 sont également Parties au Protocole de Göteborg dans sa version initiale et 27 ont accepté les modifications qui ont été apportées à celui-ci en 2012¹³. Parmi les Parties au Protocole modifié figurent l'Union européenne et la plupart de ses États membres, ainsi que des pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord. Les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, les pays des Balkans

¹¹ Disponible à l'adresse suivante : https://unece.org/sites/default/files/2022-11/Item%203_Barriers%20to%20ratification%20and%20implementation%20and%20solutions.pdf.

¹² Décision 2018/5 de l'Organe exécutif, annexe, par. 73.

¹³ Données au 25 mai 2023.

occidentaux et la Türkiye n'ont pas encore ratifié le Protocole modifié. L'examen de ce dernier a abouti à la conclusion que les potentiels techniques de réduction des émissions sont encore particulièrement importants pour les États actuellement non parties. Pour une efficacité accrue du Protocole modifié, davantage de Parties devraient le ratifier et il devrait être mieux appliqué¹⁴. Parmi les éventuelles initiatives visant à lever les obstacles à la ratification, il semble qu'aider les pays à améliorer leurs inventaires des émissions soit la plus efficace.

27. L'approche 1 semble présenter l'avantage considérable, en l'absence d'autre activité d'élaboration de politiques, d'offrir la possibilité aux Parties actuelles et aux éventuelles nouvelles Parties de se concentrer pleinement sur l'application du Protocole de Göteborg tel que modifié. Toutefois, l'évolution de la situation depuis 2012 laisse penser qu'il est peu probable que d'autres Parties à la Convention ratifieront en grand nombre le Protocole modifié. Il est peu vraisemblable que les objectifs à long terme du Protocole de Göteborg soient atteints avec l'approche 1.

B. Avantages et inconvénients de l'approche 2 : Réviser le Protocole de Göteborg modifié

Révisions ciblées des annexes techniques IV à XI

28. Prévoir de nouvelles sections distinctes dans les annexes techniques :

a) À l'heure actuelle, les annexes techniques sont divisées en trois sections : une s'appliquant à la zone géographique des activités de l'EMEP, une au Canada et une aux États-Unis d'Amérique. Cette division en trois sections rend compte de la différence de gouvernance entre les pays de ces régions. On pourrait envisager d'ajouter une ou des sections distinctes, contenant des prescriptions propres aux pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, aux pays des Balkans occidentaux et à la Türkiye. L'entrée en vigueur rapide, pour certaines Parties, des modifications apportées aux annexes techniques dans le cadre de la procédure d'approbation tacite peut être considérée comme un avantage ;

b) Dans les annexes, l'accent pourrait être mis sur les installations nouvelles plutôt que sur la modernisation coûteuse des installations existantes. Il convient de tenir compte de la part que représente le coût total des mesures supplémentaires dans le produit intérieur brut (PIB) lors de la fixation des niveaux d'ambition pour les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, les pays des Balkans occidentaux et la Türkiye ;

c) Les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et les pays des Balkans occidentaux progressent à des rythmes différents, n'ont pas les mêmes besoins et ne se heurtent pas aux mêmes obstacles à la ratification. Il est difficile, voire impossible, de trouver une solution unique qui permettrait de surmonter tous les obstacles. La nature complexe et contraignante des annexes techniques constitue un obstacle majeur à la ratification. Certains pays craignent qu'une nouvelle révision du Protocole de Göteborg modifié ajoute à cette complexité (notamment avec l'introduction de nouvelles valeurs limites plus strictes et uniformes pour toutes les Parties). Prévoir, dans les annexes techniques, des sections distinctes pour les États actuellement non parties permettrait d'adopter une approche adaptée à la situation de ces derniers. Combinée à une approche par étapes, cette dernière permettrait de nouvelles ratifications au fil du temps ;

d) Ce moyen d'action présente un risque, voire un inconvénient, à savoir qu'il est possible qu'il compromette l'ambition d'un pays ou sa responsabilité pour ce qui est de réduire sensiblement ses émissions, car les prescriptions peuvent être ramenées au niveau d'ambition le plus bas, c'est-à-dire celui du pays qui progresse le plus lentement. Certains États non parties peuvent également rencontrer des difficultés à appliquer le Protocole. Les inventaires des émissions doivent encore être améliorés, étant donné que certains pays utilisent toujours l'approche de niveau 1. Il est possible que la seule prise en compte des inventaires d'émissions aux fins de l'évaluation du niveau d'application du Protocole ne

¹⁴ ECE/EB.AIR/2022/3, par. 89 e) et f).

permette pas d'obtenir des informations suffisantes. La simplification des annexes techniques pourrait faciliter la réalisation de cette évaluation.

29. Supprimer les annexes obligatoires IV à XI :

a) Il convient de tenir compte de l'utilité pratique des annexes techniques, c'est-à-dire qu'il est nécessaire de savoir s'il est préférable qu'elles aient un caractère obligatoire, qu'elles soient remplacées par des documents d'orientation à portée indicative ou qu'il soit opté pour un mélange des deux (par exemple, des prescriptions à caractère obligatoire seulement pour certaines catégories clefs et/ou installations nouvelles). Cette question concerne à la fois les Parties au Protocole et les États actuellement non parties. Pour ces derniers, en particulier, la réponse à cette question dépendra probablement de la possibilité de simplification ou de restructuration des annexes techniques (par exemple, avec l'introduction de sections distinctes pour l'Europe orientale, le Caucase ou l'Asie centrale) et/ou de l'application d'une approche par étapes. En outre, en l'état actuel, les annexes techniques continuent, pour certaines, de représenter un obstacle à la ratification, compte tenu de leur nature jugée excessivement prescriptive et complexe ;

b) La vérification (par le Comité d'application) de l'application et du respect des obligations découlant des annexes IV à XI est très difficile et prend beaucoup de temps – elle est, à l'heure actuelle, rarement effectuée ;

c) Au rythme actuel de ratification et d'entrée en vigueur des protocoles à la Convention, les annexes techniques sont dépassées avant même d'être légalement applicables (les annexes du Protocole de Göteborg modifié ont été établies et négociées des années avant leur adoption en 2012). Les annexes techniques manquent de souplesse, contrairement à des documents d'orientation, qui peuvent être mis à jour plus facilement et plus régulièrement (par exemple, tous les cinq ans) ;

d) Il n'en reste pas moins que les valeurs limites pour les émissions (qui ont un caractère obligatoire) prévues dans les annexes techniques permettent de remplir les engagements en matière de réduction des émissions visés à l'annexe II, d'atteindre, directement et indirectement, les objectifs du Protocole et de mettre les pays et les secteurs sur un pied d'égalité. Leur caractère obligatoire peut inspirer une plus grande confiance ou apporter une plus forte certitude quant à la réalisation des objectifs fixés (engagements en matière de réduction des émissions) ;

e) Imposer des engagements en matière de réduction des émissions (annexe II) sans fixer de valeur limite pour les émissions (annexes IV à XI) permet une plus grande flexibilité en vue du respect desdits engagements (par exemple, en permettant également la valorisation de mesures non techniques, consistant notamment à encourager le remplacement ou l'élimination progressive des installations vétustes), mais il peut, en retour, être plus difficile de tenir ces engagements compte tenu de l'absence de prescriptions obligatoires de base ;

f) S'il était décidé de supprimer les annexes IV à XI et de ne s'appuyer que sur les documents d'orientation reprenant les MTD, ces derniers devraient être révisés en profondeur afin que les MTD (les plus récentes) et les niveaux d'émission pouvant être atteints grâce à ces techniques soient définis, de même que leurs conditions d'application ;

g) Si les annexes IV à XI étaient remplacées par des documents d'orientation à portée indicative, le Protocole de Göteborg serait axé uniquement sur les engagements en matière de réduction des émissions, qui constitueraient alors la seule obligation de base. Les engagements des pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et des pays des Balkans occidentaux n'ont pas encore été calculés ou fixés, car la qualité des inventaires des émissions de ces pays est toujours insuffisante. S'il était décidé de modifier le Protocole pour ne conserver que l'annexe II, il y aurait lieu d'entreprendre des efforts supplémentaires aux fins de l'amélioration de leurs inventaires des émissions.

Révisions intégrales du texte du Protocole et de ses annexes

30. Le Protocole de Göteborg n'est pas nouveau et est un instrument bien connu au sein de la communauté des acteurs concernés par la pollution de l'air, voire au-delà. Sa valeur ajoutée est largement reconnue, comme le montre la stratégie à long terme de la Convention.

31. S'agissant d'un instrument juridiquement contraignant, et compte tenu de l'ambition commune des Parties au Protocole, le maintien de celui-ci aiderait et pousserait les pays à adopter des mesures au niveau national et à faire encore progresser les précieuses connaissances scientifiques acquises dans le cadre de la Convention (outils, méthodologies, etc.).

32. Une révision intégrale du Protocole permettrait d'envisager de l'assouplir encore davantage, par exemple en indiquant dans sa version révisée que l'application des nouvelles mesures et dispositions en matière de communication d'informations n'est pas obligatoire pour les nouveaux États parties. Autre possibilité, une nouvelle Partie pourrait, au moment de la ratification, « exprimer son intention » d'être partie au Protocole non modifié (voir la Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 40, par. 5).

33. Cette approche permettrait de retirer aux annexes techniques leur caractère obligatoire pour les nouveaux États parties (actuellement non parties). Ces annexes pourraient dès lors être considérées comme des orientations et non comme des obligations. L'accent serait ainsi déplacé des obligations (valeurs limites pour les émissions, engagements en matière de réduction des émissions) vers les avantages et les objectifs de politique générale (on passerait « du bâton à la carotte »). L'approche pourrait constituer une « amorce » susceptible de stimuler la volonté politique et le désir de s'engager des États actuellement non parties (qui pourraient être motivés par, entre autres, la qualité de l'air dans les grandes villes et ses incidences sur la santé).

34. En outre, si le Protocole était révisé dans son intégralité, il serait possible de supprimer les limitations de durée relatives à l'application des dispositions souples. Les Parties pourraient souhaiter examiner dans quelle mesure il conviendrait d'accompagner ce moyen d'action de plans d'action opérationnels pour chaque pays afin de garantir que toutes les mesures pour lesquelles des extensions de délai étaient prévues soient finalement exécutées.

35. Comme mentionné précédemment (voir par. 12 et 15 ci-dessus), dans le cadre de cette approche, des conditions distinctes et particulières pour les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (par exemple une annexe spéciale énumérant les pays et leurs obligations respectives), pourraient être ajoutées, comme cela a été fait pour le Canada et les États-Unis d'Amérique, pays situés en dehors de la zone géographique des activités de l'EMEP. On pourrait également envisager d'intégrer automatiquement dans les annexes techniques les valeurs limites pertinentes lors de la ratification par les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et d'autres pays qui ne sont pas encore parties au Protocole (comme cela a été fait pour l'Amérique du Nord).

36. Il existe un risque que la ratification par des États actuellement non parties devienne encore plus difficile si le niveau d'ambition fixé pour toutes les Parties était trop élevé dans la version révisée du Protocole. Une révision intégrale doit également proposer des solutions aux principaux obstacles, notamment en ce qui concerne l'application des prescriptions en matière de limite d'émissions figurant dans les annexes techniques. On pourrait envisager de relever le niveau d'ambition, ainsi que de mettre en place de nouvelles approches pour les annexes techniques (par exemple, adopter une approche par étapes, prévoir des sections distinctes, plutôt que de fixer de nouvelles valeurs limites plus strictes et uniformes pour toutes les Parties).

37. En outre, le Protocole de Göteborg modifié pourrait être révisé de façon à permettre une ratification progressive de certains groupes de nouvelles modifications (comme cela a été fait lors de la modification du Protocole relatif aux polluants organiques persistants).

38. Comme mentionné précédemment (voir par. 34 ci-dessus) en ce qui concerne les limitations de durée relatives à l'application des dispositions souples, il pourrait être utile de supprimer ces limitations de durée ou de proroger les délais prévus pour l'application des valeurs limites. On pourrait adapter les délais en fonction de la situation particulière d'un pays donné (différences nationales, à déclarer lors de la ratification).

39. Une approche par étapes pourrait également être envisagée. Plus précisément, il s'agirait à cette fin de suivre l'une des deux voies suivantes :

a) Les engagements en matière de réduction des émissions et/ou les annexes techniques (par polluant ou par secteur) sont acceptés et ratifiés progressivement (ratification progressive) ;

b) Le Protocole est ratifié en une seule fois, et les engagements échelonnés sont décrits dans le Protocole lui-même (application échelonnée). *[Version préliminaire – en attente d'informations supplémentaires]*

40. L'approche par étapes est un moyen d'action largement soutenu par plusieurs pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale. Certains avaient déjà exprimé leur préférence pour cette approche. Cela permettrait de se concentrer d'abord sur les annexes pour lesquelles les pays ont fait le plus de progrès et/ou auxquelles ils souhaitent accorder un rang de priorité plus élevé afin d'accomplir des progrès dans l'application progressive du Protocole qui puissent être tangibles pour le reste du monde. Cette approche pourrait également permettre d'appliquer une méthode progressive, en donnant la priorité aux catégories clés et en établissant un ensemble de prescriptions minimales (harmonisées pour toutes les Parties). Si cette approche était utilisée pour l'annexe II, les Parties seraient en mesure d'appliquer des engagements en matière de réduction des émissions progressivement plus ambitieux, avec éventuellement un calendrier différent pour chaque polluant. Faire coïncider les prescriptions des annexes techniques avec cette progression constituerait une gageure.

41. La ratification progressive pourrait rendre les choses plus complexes d'un point de vue juridique et procédural, et renforcer la charge administrative qu'elle représente, étant donné que chaque pays (les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, les pays des Balkans occidentaux ou la Türkiye) pourrait prévoir la ratification au rythme qui lui convient. Cette complexité juridique supplémentaire serait moindre dans le cas d'engagements échelonnés, une approche dans laquelle le protocole serait ratifié une fois seulement.

42. En ce qui concerne les annexes IV à XI (séparées par polluant, comme c'est actuellement le cas, ou par secteur), cette approche pourrait avoir un effet indésirable sur l'approche intégrée (multieffets et multipolluants) et/ou l'approche synergique envisagées (dans le cas où chaque Partie ratifie à son rythme) et sur les délais (étant donné qu'il faut déjà longtemps pour qu'un nouveau protocole entre en vigueur, et encore plus longtemps pour que des engagements échelonnés prennent effet), et elle pourrait fragiliser le niveau d'ambition général. Il serait difficile de prendre en compte l'approche intégrée multieffets et multipolluants dans le cadre d'une approche par étapes. L'annexe VII horizontale sur les délais d'application des valeurs limites doit également être prise en compte.

43. Il conviendrait de mettre en place une procédure de suivi de l'application des obligations découlant du Protocole et reposant sur cette approche, mais le groupe chargé d'en assurer le contrôle (par exemple, le Comité d'application) verrait son volume de travail augmenter.

C. Avantages et inconvénients de l'approche 3 : Élaborer de nouveaux instruments ou de nouvelles mesures

44. L'approche consistant à élaborer de nouveaux instruments comporte des avantages, des inconvénients et des risques, qu'il s'agisse de dispositifs juridiquement contraignants ou non. Dans l'ensemble, il convient de noter que les avantages et les inconvénients de l'élaboration d'un nouveau traité sont similaires, à certains égards, à ceux d'une révision intégrale du Protocole de Göteborg.

45. Dans une analyse antérieure, le groupe spécial d'experts juridiques¹⁵ a montré que les différences juridiques ne sont que mineures entre un nouveau traité et une révision intégrale

¹⁵ Voir le document informel n° 14, soumis à la vingt-sixième session de l'Organe exécutif. Disponible à l'adresse suivante : <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/EB/EB/Informal%2014.pdf>

du Protocole de Göteborg au regard de la ratification par les États parties et les États non parties au Protocole en vigueur. Par conséquent, à cet égard, les avantages et les inconvénients sont essentiellement d'ordre politique et non juridique. Dans le cas d'un nouveau protocole, il conviendrait d'examiner la question de savoir comment tenir compte des obligations protocolaires existantes relatives au même sujet (notamment les protocoles antérieurs sur le soufre, les composés organiques volatils et les oxydes d'azote).

46. On retrouve, dans le cas de nouveaux accords contraignants et non contraignants, des avantages et des inconvénients similaires aux points mentionnés dans les sections consacrées aux approches 1, 2 et 4. La présente section ne porte donc que sur les moyens d'action qui n'y ont pas été évoqués :

a) L'approche qui consisterait à définir un ensemble d'objectifs ambitieux aurait l'avantage de témoigner d'une ambition qui s'inscrit dans la durée et de fixer des cibles potentiellement concrètes en vue d'atteindre, à terme, un but que le Protocole de Göteborg, avec ses objectifs actuels, mettrait plus de temps à accomplir. Toutefois, les objectifs ambitieux présentent des inconvénients quant à la manière dont on les réalise, dont on rend compte de cette réalisation et dont celle-ci est contrôlée. En outre, le but poursuivi par un nouveau traité devrait être incontestablement différent de celui du Protocole de Göteborg, point qui serait difficile à établir et sur lequel il ne serait pas aisé de se mettre d'accord ;

b) Un traité sectoriel permettrait une approche complètement différente de la gestion de la qualité de l'air dans la région de la CEE. Il présenterait l'avantage d'associer pleinement les secteurs et les produits à la réglementation des émissions de polluants atmosphériques et d'harmoniser les normes au sein de la région. Il permettrait également de contrôler uniformément les émissions dues à différents produits et différents secteurs (par exemple, les transports) dans toute la région. Il n'est toutefois pas exempt d'inconvénients, étant donné qu'un traité de ce type représente une importante charge administrative et nécessite que les Parties fassent preuve d'ambition dans les négociations. Il serait souhaitable de pousser plus loin l'analyse afin de comprendre les atouts et les faiblesses de protocoles tels que le Protocole de Montréal dans la gestion de la production et de la vente d'hydrofluorocarbones ;

c) Un traité reposant sur une approche monopolluant présente l'avantage de pouvoir être négocié plus rapidement qu'un instrument-cadre (en fonction de son niveau d'ambition). Il pourrait donc constituer une solution plus rapide à des problèmes individuels ou à des polluants particuliers (par exemple le CH₄). Toutefois, sa principale faiblesse résiderait dans la relation unissant un polluant donné aux protocoles-cadres en vigueur. Il pourrait alourdir la charge administrative qui pèse sur les Parties en matière de communications d'informations et de vérification du chevauchement entre les dispositions de ce nouvel instrument et celles des autres protocoles (en l'occurrence, le Protocole de Göteborg). En outre, cette approche (de même que l'approche sectorielle) est probablement moins rentable que l'approche intégrée multipolluants et multieffets du Protocole de Göteborg pour atteindre les cibles fixées.

47. L'approche consistant à élaborer de nouveaux instruments présente l'avantage général qu'elle permettrait d'envisager la gestion de la qualité de l'air dans la région de la CEE d'une manière entièrement différente, en utilisant des stratégies nouvelles et inédites. Dans le cadre de cette approche, il serait possible d'examiner les points recensés lors de l'examen du Protocole de Göteborg (et par d'autres sources) et de proposer de nouvelles solutions pour atteindre de nouveaux objectifs. Ce serait également l'occasion d'examiner les objectifs collectifs de la Convention et d'apporter des réponses globales aux changements environnementaux et atmosphériques.

48. Toutefois, pour y parvenir, toutes les Parties devraient afficher une ambition s'inscrivant dans la durée et déployer des efforts soutenus afin d'exprimer une aspiration plus

[20Documents/14%20amendment%20v%20%20new%20protocol%20and%20successive%20treaties%20version%202.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2009/EB/wg5/wgsr45/Informal%20docs/No%203%20Amended%20versus%20new%20Protocols%20CLRTAP%2C%20FINAL.pdf). Voir également le document informel n° 3, soumis à la quarante-cinquième session du Groupe de travail des stratégies et de l'examen. Disponible à l'adresse suivante : <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2009/EB/wg5/wgsr45/Informal%20docs/No%203%20Amended%20versus%20new%20Protocols%20CLRTAP%2C%20FINAL.pdf>.

grande ou différente en faveur d'un nouveau type de protocole qui permette de répondre aux recommandations issues de l'examen du Protocole de Göteborg (et à tout autre problème envisagé). Un nouveau traité nécessiterait probablement que d'autres modifications soient apportées à la Convention et pourrait accroître la charge administrative qui pèse sur les Parties et sur le secrétariat lorsqu'ils doivent communiquer des informations, faire appliquer les protocoles et leur apporter d'autres modifications.

D. Avantages et inconvénients de l'approche 4 : Poursuivre et/ou accroître le renforcement des capacités, la sensibilisation, la coopération et d'autres types de soutien

49. Transversale et souple, l'approche 4 présente l'avantage premier d'être applicable à court terme et de pouvoir être adaptée à toute activité ou priorité de la Convention. Elle pourrait être combinée à l'une quelconque des autres approches décrites dans le présent document.

50. L'approche 4 pourrait être appliquée rapidement, étant donné que de nombreuses activités envisageables s'inscrivent dans le prolongement des travaux actuels de la Convention ou viennent les appuyer. Mieux encore, il n'est pas nécessaire d'attendre la mise en place d'autres approches (ni l'issue de négociations qui pourraient se révéler longues et compliquées) avant de prendre des mesures. Cette approche pourrait de surcroît constituer à la fois une mesure à court terme et un investissement continu et à long terme dans les priorités définies au titre de la Convention. La flexibilité qu'elle offre serait un avantage, car il serait possible d'organiser le renforcement des capacités, la prise de contacts et les autres mesures de coopération selon les priorités et de les ajuster régulièrement, par exemple à chaque fois que l'Organe exécutif examine et adopte son plan de travail biennal ou lorsque de nouvelles priorités apparaissent. Certes, le secrétariat, les équipes spéciales, la présidence de l'Organe exécutif et les Parties à la Convention devraient déployer d'importants efforts pour renforcer davantage les capacités, accélérer la prise de contacts et accroître la coopération avec d'autres entités et instances, mais les efforts consentis seraient toujours moindres comparés à ceux nécessaires à l'application des approches 2 et 3, étant donné que l'approche 4 ne nécessite pas de négociations. Pour les mêmes raisons, l'approche 4 présente l'avantage d'être moins complexe que les autres.

51. En outre, cette approche peut grandement encourager l'application du Protocole et renforcer la volonté politique, ce qui créerait un climat favorable à la ratification. Il serait possible de lever les barrières à l'application et à la ratification grâce à des efforts de renforcement des capacités, directement liés aux priorités de la Convention et à ses activités à venir, adaptés aux besoins des États non parties et déployés selon une approche stratégique à long terme. L'approche présente un autre avantage, à savoir qu'il est peu probable qu'elle rende les conditions de concurrence plus inégales qu'elles ne le sont actuellement entre les Parties et les États non parties, et qu'elle peut jouer un rôle important dans le renforcement des capacités et l'amélioration du niveau d'expertise technique des États non parties. Elle pourrait être une manière pour la Convention d'investir dans le comblement des écarts entre Parties et États non parties.

52. Menées avec habileté, notamment auprès du grand public et des décideurs politiques clefs, les activités de sensibilisation pourraient également contribuer à galvaniser la volonté politique nécessaire aux États non parties pour qu'ils poursuivent leurs efforts visant à améliorer la gestion de la qualité de l'air et qu'ils progressent sur la voie de la ratification. La coopération avec d'autres instances internationales pourrait également être précieuse en ce qu'elle permettrait de renforcer davantage la volonté politique des États non parties et, surtout, d'encourager la prise de mesures mondiales de lutte contre la pollution atmosphérique en dehors de la région de la CEE qui pourraient améliorer la qualité de l'air dans la région. La coopération avec des acteurs extérieurs à la région pourrait également relever considérablement le niveau d'ambition de l'approche.

53. Cette approche présente toutefois des inconvénients, à savoir qu'en elle-même, elle ne serait probablement pas suffisante pour apporter une réponse aux recommandations issues de l'examen du Protocole de Göteborg ; d'autres actions seraient nécessaires pour relever des

défis tels que la réduction des émissions mondiales de méthane aux fins de diminuer les quantités d'ozone troposphérique dans la région de la CEE ou pour satisfaire à la nécessité de mettre à jour les annexes techniques.

54. Le renforcement des capacités et l'intensification de la coopération exigent beaucoup de ressources, et les progrès sont lents. Il est difficile d'évaluer l'efficacité de telles mesures. Elle dépend en grande partie de si la Partie concernée est à même de s'attacher les services, de manière stable et adéquate, d'experts en qualité de l'air et qu'elle dispose des ressources techniques et financières nécessaires pour pérenniser cette approche.

55. Autre inconvénient majeur, les ressources de la Convention sont limitées ; ainsi, si les Parties entendent effectivement renforcer davantage leurs capacités, accélérer la prise de contacts et accroître la coopération, il faudrait probablement engager une discussion sur la manière d'utiliser au mieux ces ressources et il pourrait être nécessaire que les Parties actuelles, le secrétariat et d'autres partenaires mobilisent des ressources financières et/ou humaines supplémentaires. Si aucune ressource supplémentaire n'était disponible, ou si elles étaient limitées, il ne serait possible de renforcer les capacités, de nouer des contacts et de favoriser d'autres formes de coopération qu'au détriment d'autres tâches effectuées dans le cadre de la Convention.

56. Étant donné que la contribution de cette approche à la réalisation des objectifs de la Convention dépend de l'efficacité du renforcement des capacités, de la prise de contacts et de la coopération, il serait important que la portée et les effets escomptés des actions menées soient clairement définis, que leur efficacité soit régulièrement évaluée et que les conclusions de cette évaluation soient prises en compte dans les efforts ultérieurs. Il pourrait être utile de rendre visible l'engagement de la Convention en faveur des mesures relevant de l'approche transversale 4, par exemple dans une décision de l'Organe exécutif ou par un autre moyen, afin de contribuer à renforcer la volonté politique et à rendre les actions plus efficaces.

57. Par ailleurs, au niveau national, les efforts des Parties pourraient ne pas être suffisants pour lever certains obstacles empêchant les progrès, tels que le manque de volonté politique, la rotation des effectifs ou des ressources humaines insuffisantes. L'adhésion des pays et leur engagement à réaliser des progrès réguliers, de même que les investissements institutionnels nécessaires seraient cruciaux pour que toute action de renforcement des capacités ou de prise de contacts soit couronnée de succès à long terme.

IV. Comparaison des moyens d'action

58. Une comparaison qualitative des moyens d'action est présentée ci-après ; elle repose sur des critères considérés comme importants pour évaluer ces moyens, à savoir :

- a) Le niveau d'ambition : mesure dans laquelle une approche donnée pourrait permettre d'atteindre un niveau d'ambition significatif (satisfaisant) afin de continuer de progresser vers les objectifs à long terme du Protocole de Göteborg (efficacité) ;
- b) Le niveau d'effort : mesure dans laquelle des négociations seraient nécessaires et quantité de travail exigée par le suivi et la mise au point d'une approche donnée ;
- c) Le calendrier prévisionnel : temps nécessaire à (la ratification et) l'application d'une approche donnée (court/moyen/long terme) ;
- d) Les coûts et les ressources : mesure dans laquelle un niveau d'ambition recherché pourrait être atteint pour un niveau donné de ressources/de coûts/de charge administrative (efficacité), en fonction des capacités de chaque Partie ;
- e) Le niveau de complexité : mesure dans laquelle une approche donnée complexifierait la procédure sur le plan juridique ;
- f) L'égalité des conditions de concurrence : capacité d'une approche donnée de maintenir des conditions minimales de concurrence équitable (normes minimales générales) afin d'éviter toute distorsion de la concurrence entre pays et entre secteurs ; mesure dans laquelle des divergences d'obligations entre les Parties actuelles et les États non parties pourraient être évitées ;

g) Le potentiel de promotion de la ratification et/ou de l'application : capacité d'une approche donnée de lever les obstacles à la ratification et/ou à l'application ;

h) La résistance à l'épreuve du temps : potentiel qu'a une approche donnée de demeurer pertinente à l'avenir ; souplesse des prescriptions, qui pourraient facilement être mises à jour ; capacité à tenir compte des mesures non techniques et des synergies (maintien d'une cohérence avec la neutralité climatique à long terme et des objectifs clés d'autres domaines stratégiques). *[Version préliminaire – La comparaison des moyens d'action sera présentée dans un tableau récapitulatif dans la version suivante/finale du présent document. Les conclusions issues de ce tableau contribueront à l'élaboration des recommandations appropriées]*

V. Recommandations

59. Les recommandations ci-après constituent des opinions d'expert fondées sur l'analyse des éléments exposés dans les précédentes parties du présent document et n'excluent pas d'autres mesures que les Parties pourraient vouloir envisager afin de donner suite aux conclusions de l'examen du Protocole de Göteborg. Une comparaison exhaustive des approches, effectuée au moyen des critères d'évaluation présentés dans la quatrième partie, est encore en cours ; elle sera présentée dans la version finale du document qui sera soumise à l'Organe exécutif à sa quarante-troisième session et incorporée dans les recommandations.

60. Il est possible de prendre certaines mesures sans entamer de négociations formelles (voir approches 1 et 4). Ces mesures pourraient permettre de progresser dans la lutte contre la pollution atmosphérique transfrontière au sein de la région de la CEE, mais elles ne seraient sûrement pas suffisantes pour atteindre, dans la durée, les objectifs à long terme du Protocole et ne donneraient pas entièrement suite aux conclusions de l'évaluation du Protocole de Göteborg modifié.

61. Les Parties pourraient donc envisager de prendre d'autres mesures destinées à donner pleinement suite aux conclusions de l'examen du Protocole de Göteborg, à savoir :

a) Envisager une révision intégrale du texte et des annexes du Protocole de Göteborg modifié (approche 2) en veillant dûment à lever les barrières à la ratification et à l'application, ainsi qu'à fixer d'autres objectifs de réduction des émissions ;

b) Envisager également une approche hybride, qui combinerait une révision du Protocole (approche 2), dans une perspective à long terme, et des mesures à plus court terme, sans révision (approches 1 et 4) ;

c) Examiner plus avant les synergies avec d'autres domaines stratégiques, tels que le climat et l'énergie, et travailler en étroite collaboration avec d'autres instances traitant de ces questions.

62. Quelle que soit l'approche retenue, toutes les activités qui ne nécessitent pas que des négociations formelles soient entamées devraient être dûment examinées par l'Organe exécutif et, sous réserve de la disponibilité des ressources, être ajoutées aux futurs plans de travail de la Convention.