



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/EB.AIR/WG.5/2009/3
6 février 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

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

Groupe de travail des stratégies et de l'examen

Quarante-quatrième session
Genève, 20-23 avril 2009
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**OPTIONS ENVISAGEABLES POUR RÉVISER
LE PROTOCOLE DE GÖTEBORG**

**ATELIER SUR LES COÛTS ET LES AVANTAGES
DU PROTOCOLE DE GÖTEBORG**

Rapport du Rapporteur du Réseau d'experts des avantages
et des instruments économiques

1. Le présent rapport expose les résultats du cinquième atelier du Réseau d'experts des avantages et des instruments économiques organisé en application du point 1.4 du Plan de travail de 2008 pour l'application de la Convention (ECE/EB.AIR/91/Add.2) que l'Organe exécutif a adopté à sa vingt-cinquième session. Cet atelier sur les coûts et les avantages du Protocole de Göteborg de 1999 relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (Protocole de Göteborg), organisé concurremment avec la conférence annuelle de l'Association européenne des économistes spécialisés en environnement (EAERE) s'est tenu à Göteborg (Suède) le 27 juin 2008.
2. L'atelier comprenait deux parties, qui se rapportaient toutes deux au Protocole: a) un atelier commun EAERE/Réseau d'experts sur les politiques à mener; et b) un atelier du Réseau d'experts. Il avait principalement pour objet: a) de rassembler les conclusions les plus récentes des travaux de recherche effectués à partir des applications concrètes de l'analyse

coûts-avantages et d'autres analyses économiques du Protocole; et b) de déterminer les travaux de recherche à effectuer afin d'améliorer la réalisation des futures analyses coûts-avantages.

3. L'atelier a réuni des experts de la Commission européenne et des pays suivants: Allemagne, Autriche, Danemark, France, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède. Un expert d'une organisation non gouvernementale était également présent. Un certain nombre d'universitaires et de fonctionnaires européens participant à la Conférence de l'EAERE ont pris part à la première partie de l'atelier.

4. Cette première partie était présidée par M. Rob Maas (Pays-Bas) et la deuxième partie par M. Ståle Navrud (Norvège), rapporteur du Réseau d'experts.

I. RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX POINTS DÉBATTUS

5. M. Peringe Grennfelt (Suède) a ouvert la première partie de l'atelier en retraçant brièvement l'histoire du Protocole et en présentant une évaluation a posteriori. Il estimait dans sa conclusion que le Protocole pouvait être considéré comme une réussite, et cela pour trois raisons: a) il avait fait prendre conscience des problèmes; b) il reposait sur une base scientifique solide et transparente; et c) il avait suscité une large mobilisation.

6. M. Julio Lumbreras (Espagne) a fait un exposé intitulé: «The Gothenburg Protocol – projections, expectations and realities: lessons from a national review». Il a rappelé les projections et anticipations initiales associées aux plafonds d'émission du Protocole pour six pays et les a comparées avec la réalité du moment et les prévisions actuelles à court terme, jusqu'en 2010. Il a mis en lumière les questions les plus importantes et les enseignements qui ont été tirés dans la perspective de futurs accords internationaux, en insistant en particulier sur les points suivants:

a) On a bien souvent sous-estimé l'expansion tendancielle des activités, en l'occurrence l'expansion démographique, l'expansion de l'économie et en particulier l'expansion de la mobilité ainsi que la consommation de combustibles fossiles qui y est associée. De nombreux pays se sont de ce fait heurtés à des difficultés considérables pour respecter les plafonds d'émission établis à l'origine sur la base de projections beaucoup plus modérées. Il en est ressorti que si les projections des activités étaient établies sur la base de projections modérées, il fallait prévoir des mesures en «réserve»;

b) Faire preuve d'optimisme quant à l'efficacité et au calendrier des mesures politiques pouvait créer de sérieux problèmes lorsqu'il s'agissait de les mettre en œuvre. Par exemple, il avait été démontré que les normes d'émission en Europe avaient eu une incidence considérable et variable sur les Parties au Protocole. Il en a été conclu qu'il était nécessaire d'évaluer l'état d'avancement des politiques au niveau national, une année après l'autre, et de le mettre en regard du calendrier fixé pour atteindre les plafonds d'émission au cours de l'année retenue comme objectif. Par ailleurs, si des mesures étaient remaniées et que de grandes difficultés apparaissaient, il fallait veiller à maintenir le rapport coût-efficacité et les objectifs ambitieux qui avaient été fixés;

c) De grandes différences dans les valeurs nationales étaient apparues lorsque l'on avait comparé les indicateurs des pays au moment de la négociation du Protocole. Par exemple, les émissions d'oxydes d'azote prévues dans le cadre du Protocole pour 2010 se situaient entre 27,4 et 16,1 kg par habitant. Dans le cas du dioxyde de soufre, les émissions par unité d'énergie consommée se situaient dans une fourchette allant de 152,9 à 13 kg/TJ. Ces différences avaient mis en lumière un problème d'équité selon les pays, lié à l'amélioration de l'environnement. Dans ce cas, l'enseignement qui avait été tiré avait conduit à incorporer des comparaisons d'indicateurs entre les pays pour la négociation de futurs plafonds d'émission, à l'instar de ce qui se passait actuellement dans le processus post-Kyoto relevant de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

7. M. Lumbreras a par ailleurs souligné avec insistance que la nature des grands problèmes d'environnement auxquels nous nous trouvons confrontés exigeait l'adoption de mesures par anticipation. Pour arrêter une démarche appropriée et efficace, il était nécessaire de poser des hypothèses quant à l'avenir. Ces hypothèses impliquaient une certaine incertitude. Certes, les modèles jouaient un rôle important dans ce contexte, mais ils étaient entièrement tributaires de la qualité des données. De ce fait, il était nécessaire de poursuivre sans relâche des efforts structurés afin d'améliorer la qualité des données de modélisation, avec la volonté de tirer parti des mises à jour et des améliorations afin de se rapprocher des objectifs en matière d'environnement.

8. M. Mike Holland (Royaume-Uni) a démontré comment la méthode du cheminement d'impact mise au point dans le cadre des projets ExternE (External Costs of Energy; www.externe.info) de l'Union européenne avait été appliquée avec succès, conjointement avec les données relatives au coût des mesures antipollution, pour réaliser une analyse coûts-avantages des réductions des émissions de composés organiques volatils. Il a mis en lumière un certain nombre d'avancées parmi les plus importantes réalisées avec cette analyse, par exemple l'acceptation des effets chroniques des matières particulaires (MP) sur la mortalité et la prise en compte de l'impact des MP_{2,5}, l'acceptation de la méthode du cheminement d'impact (par le biais de l'examen et de la publication de l'analyse coûts-avantages du programme Air pur pour l'Europe (CAFE)), l'évaluation économique de la mortalité et de la morbidité (lorsque les conséquences de la mortalité prédominent sur les avantages) et un meilleur traitement de l'incertitude. Les impacts sur les écosystèmes et le patrimoine culturel n'étaient pas encore pris en compte dans les conséquences.

9. M. Maas a présenté un rapport sur les coûts et les effets du Protocole, basé sur le rapport établi par l'Équipe spéciale des modèles d'évaluation intégrée après examen du Protocole. Il a appelé l'attention sur les coûts, l'efficacité et le caractère satisfaisant du Protocole à la lumière des nouvelles découvertes scientifiques, des tendances récentes et des toutes dernières projections des activités économiques. Il a recommandé d'accroître l'efficacité du Protocole par rapport à son coût en faisant une plus large place aux pays d'Europe orientale et au secteur des transports maritimes, ainsi qu'en étudiant les synergies avec les politiques relatives au climat et à l'agriculture.

10. Au cours de la deuxième partie de l'atelier, M. Holland a fait un exposé sur les incertitudes et les travaux de recherche à effectuer à l'avenir en rapport avec l'analyse coûts-avantages des protocoles internationaux. Il a présenté brièvement les principaux résultats et enseignements tirés des analyses coûts-avantages du Protocole de Göteborg, de la Directive de l'Union européenne

sur les plafonds d'émission nationaux¹ et du programme CAFE. Il a également présenté une liste de recommandations concernant les travaux de recherche à effectuer à l'avenir pour l'analyse coûts-avantages du Protocole (et de protocoles internationaux analogues), lesquelles seraient débattues au cours de l'atelier.

11. M. Maas a abordé la question de la compatibilité des plafonds nationaux d'émission des polluants atmosphériques avec les instruments (économiques) souples proposés par la Commission européenne pour l'échange de droits d'émission de dioxyde de carbone, question qui s'était posée lors de l'examen des thèmes abordés dans la deuxième partie de l'atelier.

12. M. Bernd Schäfer (Allemagne) et M. Christer Ågren (Suède) ont animé le débat organisé sur le thème «Do international protocols really trigger additional policy measures, or do countries offer no more than they already planned to do?». Ils estimaient que les protocoles avaient entraîné l'apparition de mesures politiques supplémentaires mais que c'était là une question que l'on devait continuer à se poser et à analyser.

13. M. Navrud a insisté sur l'importance de la contribution que le Réseau d'experts pouvait apporter pour la réalisation d'analyses économiques des coûts et avantages des futures révisions des protocoles internationaux afin de garantir l'efficacité économique des futurs protocoles et l'efficacité par rapport à leur coût de ceux qui existaient déjà. Il a fait observer que les membres nationaux du Réseau devraient alors jouer un rôle plus actif, qu'il s'agisse d'une contribution en ressources humaines ou d'une aide à la recherche de financements pour réaliser ces analyses.

II. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

14. Les participants à l'atelier ont précisé les travaux nécessaires à l'avenir dans les domaines de recherche ci-après qui avaient trait à l'analyse coûts-avantages du Protocole de Göteborg et à l'évaluation des avantages, il s'agissait en particulier:

a) D'améliorer les évaluations d'impact sur lesquelles s'appuyaient les évaluations des avantages;

b) De multiplier les études d'évaluation primaire des services touchés afférents aux écosystèmes, ainsi que les procédures de transfert (dans l'espace et dans le temps) et de montée en puissance des études d'évaluation existantes (et nouvelles);

c) De multiplier les études d'évaluation primaire des impacts sur la santé des polluants atmosphériques, concernant en particulier les affections respiratoires chroniques, les cancers et décès prématurés des adultes et des enfants (c'est-à-dire de multiplier les études d'évaluation primaire, d'après la préférence déclarée (SP), de la valeur d'une vie statistique (VSL), de la valeur d'une année de vie (VOLY) et des années de vie perdues (YOLL); les métaanalyses des études SP précédentes des VSL, VOLY et YOLL; et les principes d'application des transferts de valeurs);

¹ 2001/81/CE.

d) De mieux traiter les incertitudes dans l'analyse coûts-avantages en particulier, lorsqu'elles se rapportaient à l'évaluation des impacts et à l'évaluation économique (par exemple plus d'analyses de sensibilité et de meilleurs modèles de simulation) et de mieux intégrer ces incertitudes dans l'analyse coûts-avantages.

15. Il a été décidé que ces quatre points pourraient tous faire l'objet d'un futur atelier du Réseau d'experts et qu'il y aurait avantage à organiser ces ateliers en concertation avec les projets de recherche en cours de la Commission européenne, notamment a) VERHI – Children (évaluation des impacts sur la santé liés à l'environnement, en particulier dans le cas des enfants) et HEIMTSA (méthodologie intégrée et outils d'évaluation dans le domaine de la santé et de l'environnement) pour ce qui est des impacts sur la santé (voir par. 14 c) ci-dessus); b) AquaMoney (évaluation économique des coûts et avantages pour l'environnement et les ressources dans la Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne); et c) les travaux en cours de l'Agence européenne pour l'environnement sur l'évaluation de la biodiversité et des services afférents aux écosystèmes en relation avec les services en question (voir par. 14 b)).

16. Les participants à l'atelier ont également fait observer que les fonds manquaient pour l'analyse coûts-avantages des révisions du Protocole. L'idée a été émise qu'il serait peut-être possible de faire appel au Conseil des ministres des pays nordiques qui avait déjà apporté un appui financier pour l'atelier, mais il fallait également que d'autres pays apportent leur contribution. Le Réseau d'experts pourrait contribuer à coordonner l'utilisation des fonds réunis afin de maximiser les résultats attendus quant à l'analyse coûts-avantages et à l'évaluation des avantages.

17. Les participants à l'atelier se sont également déclarés disposés à contribuer à la mise à jour du Document d'orientation sur les instruments économiques destinés à réduire les émissions d'oxydes d'azote, de soufre, de composés organiques volatils et d'ammoniac (EB.AIR/1999/2, chap. VI). Cette mise à jour allait déjà pouvoir s'appuyer sur les résultats du troisième atelier du Réseau d'experts consacré à l'étude des moyens d'intervention pour réduire la pollution atmosphérique (organisé conjointement avec la DG Environnement de l'Union européenne, en novembre 2004) et sur un rapport intitulé «Nordic perspectives on the Gothenburg Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone», établi récemment par l'Institut national danois de recherche sur l'environnement (Université d'Aarhus, Danemark) à l'intention du Conseil des ministres des pays nordiques. Il a été proposé de commencer cette mise à jour avec un nouvel atelier consacré aux moyens d'intervention, lequel serait organisé conjointement par le Réseau d'experts et la Communauté européenne.
