

Pollution de l'air, émissions de gaz à effet de serre: surveillance et mise en oeuvre du protocole de Kyoto

2003/0029(COD) - 12/11/2009 - Document de suivi

Le rapport annuel de la Commission sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de réduction des émissions assignés au titre du protocole de Kyoto montre que l'Union européenne est sur la bonne voie pour atteindre voire dépasser ces objectifs.

Respect des engagements au titre du protocole de Kyoto : dans le cadre du protocole de Kyoto, les 15 États membres que comptait l'Union européenne au moment de son adoption (l'UE-15) se sont engagés à réduire collectivement leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) de 8% par an en moyenne par rapport à l'année de référence choisie (1990 dans la plupart des cas) au cours de la période d'engagement 2008-2012. Cet engagement collectif a été traduit en objectifs nationaux de réduction des émissions distincts pour chacun des États membres de l'UE-15. Ces objectifs sont contraignants en vertu du droit communautaire.

Aucun objectif collectif n'a été fixé pour les émissions de l'UE-27. Sur les douze États membres qui ont rejoint l'Union européenne en 2004 et 2007, dix ont souscrit au titre du protocole de Kyoto des engagements individuels leur imposant, d'ici à 2008-2012, de réduire leurs émissions de 6% ou 8% par rapport aux niveaux de l'année de référence. Seuls Chypre et Malte n'ont pas d'objectif en matière d'émissions.

Les principales constatations du rapport sont les suivantes :

- D'après les données les plus récentes (2007), **les émissions totales de GES de l'UE-15 ont baissé pour la troisième année consécutive et se sont établies à un niveau inférieur de 5,0% au niveau de l'année de référence.** Les émissions de GES de l'UE-15 ont diminué alors que l'économie enregistrait une croissance significative (le PIB de l'UE-15 a en effet augmenté de près de 44% depuis 1990).
- Il ressort de l'évaluation ex-post de l'incidence des politiques en matière d'environnement sur les émissions de gaz à effet de serre de l'UE-15 entre 1990 et 2005 que ces émissions ont été réduites de 7,6% (soit environ 350 Mt équivalent CO₂). **L'UE-15 progresse de façon satisfaisante et réalisera collectivement l'objectif global qui lui a été fixé au titre de Kyoto.** D'après les projections actuelles, **l'objectif sera même dépassé.**
- Pour la période d'engagement, cinq États membres (France, Allemagne, Grèce, Suède et Royaume-Uni) ont établi des projections en ce qui concerne les émissions sur la base des politiques et mesures existantes, qui devraient leur permettre d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Si l'on tient compte de l'ensemble des mesures, y compris les puits de carbone et l'acquisition de crédits par les gouvernements et les secteurs couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), neuf États membres supplémentaires devraient réaliser l'objectif qui leur a été assigné dans le cadre de l'accord de partage de la charge.
- À l'heure actuelle, seul un État membre (Autriche) semble avoir des difficultés à respecter l'engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les projections ne tiennent toutefois pas compte du ralentissement économique actuel et des dernières prévisions concernant l'évolution du PIB, d'où la possibilité d'une surestimation des émissions.
- Bien que les projections indiquent une augmentation des émissions dans la plupart des douze nouveaux États membres (EM) entre 2007 et 2010, neuf de ces États membres qui se sont vu

assigner un objectif au titre de Kyoto devraient atteindre, voire dépasser, leur objectif sur la seule base des politiques et mesures existantes. La Slovénie estime qu'elle atteindra son objectif si toutes les mesures existantes et en projet donnent les résultats escomptés.

- En outre, d'après les données provisoires concernant l'année 2008, les émissions des États membres de l'UE-15 ont baissé de 1,2 point de pourcentage, atteignant ainsi un niveau inférieur de 6,2% à celui de l'année de référence. On estime que les émissions des pays de l'UE-27 ont reculé de 1,1 point de pourcentage pour s'établir à un niveau qui se situe 13,6% en deçà du niveau de l'année de référence. Ces chiffres reflètent les répercussions de la récession économique mondiale, à la différence des données d'émissions de GES concernant l'année 2007.

Évolution des émissions de GES : le rapport montre que l'évolution générale des émissions de GES de l'UE est largement influencée par les deux principaux pays émetteurs, l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui sont responsables d'environ un tiers des émissions de GES de l'UE-27. En 2007, ces deux États membres sont parvenus à réduire leurs émissions totales de GES de 394 Mt équivalent CO₂ par rapport à 1990.

- En Allemagne, on note une évolution de -21% sur la période 1990-2007, tandis qu'au Royaume-Uni, la réduction des émissions est de -17% sur la même période.
- L'Italie et la France, chacune responsable de 11% des émissions, sont les troisième et quatrième pays émetteurs.
- L'Espagne et la Pologne occupent respectivement la cinquième et la sixième position dans le classement des pays émetteurs de l'UE-27, avec des parts respectives de 9% et 8% dans le total des émissions de GES de l'UE-27.
- En 2007, huit États membres ont enregistré des émissions de GES supérieures à celles de l'année de référence, tandis que les dix-sept autres États membres enregistraient des émissions inférieures.
- Aucun engagement de réduction des émissions n'a été pris au titre du protocole de Kyoto en ce qui concerne Chypre et Malte. Dans ces pays, les émissions enregistrées en 2007 étaient supérieures à leur niveau de 1990. L'évolution des émissions de GES, en pourcentage, entre l'année de référence et 2007, varie entre -53,4% (Lettonie) et +52,6% (Espagne).

Secteurs : l'énergie (approvisionnement et utilisation) et les transports sont les secteurs les plus importants, puisqu'ils sont responsables de **80% des émissions totales de l'UE-15 en 2007**. Les transports sont à l'origine de 21% des émissions de GES, contre 9% pour l'agriculture, 8% pour les procédés industriels et 3% pour les déchets. Les réductions des émissions enregistrées dans les secteurs de l'énergie, de l'agriculture, des procédés industriels et des déchets ont été partiellement neutralisées par les augmentations considérables survenues dans le secteur des transports. En bref, dans l'UE-15, par rapport à 1990, les émissions ont évolué comme suit:

- les émissions du secteur de l'énergie (approvisionnement et utilisation, à l'exclusion des transports) ont diminué de 7%,
- les émissions du secteur des transports ont augmenté de 24%,
- les émissions des procédés industriels ont reculé de 11%,
- les émissions de l'agriculture ont baissé de 11%,
- les émissions du secteur des déchets ont diminué de 39%.

Projections des États membres : les projections des émissions de GES tiennent compte des effets du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). Toutefois, la méthode permettant d'estimer les effets du SCEQE doit encore être améliorée.

a) UE-15 : les projections globales pour l'ensemble des secteurs, basées sur les politiques et mesures nationales existantes et tenant compte des effets du SCEQE sur les émissions nationales, indiquent que, **durant la période d'engagement, les émissions de GES de l'UE-15 auront diminué de 6,9% par rapport à l'année de référence** (écart de 1,1% par rapport à l'objectif de Kyoto). Si l'on tient compte: 1) du recours aux mécanismes de Kyoto par les pouvoirs publics, qui devrait permettre une réduction

supplémentaire des émissions de 2,2% ; 2) de l'absorption totale résultant des activités visées à l'article 3, paragraphes 3 et 4, du protocole de Kyoto menées dans l'UE-15, soit une réduction de 1,0%, et 3) du recours à l'achat de quotas et de crédits par les secteurs participant au SCEQE, soit une réduction de 1,4%.

L'UE-15 devrait réduire ses émissions de plus de 8,0% durant la période d'engagement et dépasser ainsi l'objectif de Kyoto (- 8%). Si toutes les mesures donnent les résultats escomptés, la réduction globale prévue des émissions de GES pourrait atteindre **13,1%** durant la période d'engagement considérée, par rapport aux niveaux de l'année de référence (dont une réduction de 1,6% résultant des mesures supplémentaires prises au niveau national).

Toutefois, étant donné l'objectif ambitieux que s'est fixé l'UE de parvenir, d'ici à 2020, à une réduction de 20% par rapport à 1990, il est impératif, pour que cet objectif puisse être atteint dans de bonnes conditions, non seulement que les États membres réalisent dans les délais les réductions des émissions découlant des politiques et mesures existantes, mais encore qu'ils accélèrent l'élaboration et la mise en œuvre intégrale de leurs politiques et mesures supplémentaires.

b) UE-12 : les émissions cumulées des 12 autres États membres, basées sur les politiques et mesures nationales existantes, devraient augmenter après 2007, mais resteront inférieures de 29,8% environ aux niveaux de l'année de référence pendant la période d'engagement considérée. La Slovénie est le seul État membre de l'UE-12 qui a l'intention d'investir dans les mécanismes de Kyoto. La Slovénie, la République tchèque et la Pologne envisagent de tenir compte des puits de carbone.

c) EU-27 : durant la période d'engagement, les émissions totales de GES de l'UE-27 devraient baisser de 12,8% environ par rapport à l'année de référence. Si l'on tient compte de l'effet des puits de carbone et de l'achat de crédits par les gouvernements au moyen des mécanismes de Kyoto, la baisse prévue est de 15,0%. Elle pourrait atteindre 16,5% si les politiques et mesures supplémentaires sont mises en œuvre en temps voulu et donnent les résultats escomptés.

Ces projections concernant les émissions doivent être envisagées en tenant compte des réductions effectives des émissions déjà réalisées, à savoir – 9% pour l'UE-27 et – 4% pour l'UE-15 entre 1990 et 2007. L'UE devra donc à l'avenir intensifier considérablement ses efforts de réduction pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé pour 2020, à savoir une réduction de – 20% ou de – 30%.

Nouvelles mesures en vue d'atteindre l'objectif ambitieux que s'est fixé l'UE pour 2020 : le rapport rappelle que le train de mesures législatives sur le climat et l'énergie proposé par la Commission européenne en janvier 2008 a été approuvé en décembre 2008. C'est la première fois qu'un ensemble d'instruments juridiques met en place une panoplie intégrée et ambitieuse de politiques et de mesures pour lutter contre les changements climatiques à l'horizon 2020 et au-delà.

À compter de 2013, l'effort total que devra fournir l'UE pour réduire, d'ici à 2020, ses émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport aux niveaux de 1990 sera réparti comme suit entre les secteurs couverts par le SCEQE et ceux qui ne le sont pas:

- une réduction de 21%, par rapport aux niveaux de 2005, des émissions du secteur couvert par le SCEQE;
- une réduction d'environ 10%, par rapport aux niveaux de 2005, pour les secteurs qui ne sont pas couverts par le SCEQE.

Au total, cela représente une réduction globale de – 20% par rapport à 1990, soit l'équivalent d'une réduction de – 14% par rapport à 2005. Si les secteurs inclus dans le SCEQE doivent réaliser une réduction plus importante, c'est parce qu'il est plus avantageux, du point de vue économique, de réduire les émissions de ces secteurs plutôt que celles des secteurs non couverts par le système.

Le nouveau train de mesures en matière de climat et d'énergie comprend également des objectifs juridiquement contraignants d'augmentation, d'ici à 2020, de la part des sources d'énergie renouvelables dans la palette énergétique, de nouvelles règles concernant le captage et le stockage du carbone, de nouvelles règles concernant les aides environnementales, ainsi que des mesures visant à réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières et à améliorer la qualité des carburants.